

TURUN YLIOPISTON MERENKULKUALAN KOULUTUSKESKUKSEN JULKAISUJA

PUBLIKATIONER AV SJÖFARTSBRANSCHENS UTBILDNINGSCENTRAL
VID ÅBO UNIVERSITET

PUBLICATIONS FROM THE CENTER FOR MARITIME STUDIES
UNIVERSITY OF TURKU

A 5

SJÖFARTSAVGIFTERNA I FINLAND. ETT RÄTTSLIGT PERSPEKTIV Hannu Honka

Turku 1989



Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

TURUN YLIOPISTON MERENKULKUALAN
KOULUTUSKESKUKSEN JULKAISUJA

PUBLIKATIONER AV SJÖFARTSBRANSCHENS UTBILDNINGSCENTRAL
VID ÅBO UNIVERSITET

PUBLICATIONS FROM THE CENTER FOR MARITIME STUDIES
UNIVERSITY OF TURKU

A 5

SJÖFARTSAVGIFTERNA I FINLAND.
ETT RÄTTSLIGT PERSPEKTIV
Hannu Honka

Turku 1989

TURUN YLIOPISTO
MERENKULKUALAN KOULUTUS- JA TUTKIMUSKESKUS
KIRJASTO

JULKAISIJA:
TURUN YLIOPISTO
MERENKULKUALAN KOULUTUSKESKUS
Malminkatu 5, SF-20100 TURKU
Puhelin: (921) 633 5821

UTGIVARE:
TURUN YLIOPISTO
SJÖFARTSBRANSCHENS UTBILDNINGSCENTRAL
Malmgatan 5, SF-20100 ÅBO
Telefon: (921) 633 5821

Kirjapaino Grafia Oy, Turku

ISBN 951-880-312-9
ISSN 0782-3622

SJÖFARTSAVGIFTERNA I FINLAND. ETT RÄTTSLIGT PERSPEKTIV

DEL I

1. BAKGRUND. SYFTET MED UNDERSÖKNINGEN	1
2. SKATTER OCH AVGIFTER.	5
3. UTTRYCKET "SJÖFARTSAVGIFT"	14

DEL II

4. DE STATLIGA SJÖFARTSAVGIFTERNAS RÄTTSPOLITISKA GRUND.....	18
4.1. Konkreta tjänster. Sjöfartsavgifter baserade på AvgL	18
4.2. Abstrakta tjänster. Farledsavgiften.....	33
4.3. Abstrakta tjänster. Kanalavgiften	53
4.4. Sjöfartsavgifter av skattenatur. Lästavgiften.....	55
5. DE KOMMUNALA SJÖFARTSAVGIFTERNAS RÄTTSPOLITISKA GRUND.....	58

DEL III

6. TOLKNING AV LAGSTIFTNINGEN BETRÄFFANDE SJÖFARTSAVGIFTER. INLEDNING.....	70
6.1. Om tolkningsprinciperna.....	70
6.2. Fråge- och problemställningarna. Avgränsningar.....	74
7. DE STATLIGA SJÖFARTS-AVGIFTERNA	78
7.1. Sjöfartsavgifter baserade på AvgL.....	78
7.1.1. Lotsningsavgiften.....	78
7.1.2. Avgifter för sjöfartsväsendets prestationer.....	86
7.2. Farledsavgiften.....	92
7.2.1. Förutsättningarna för betalningsskyldighet	92
7.2.2. Undantag från betalningsskyldighet	98
a. Ex lege.....	98
b. Enligt myndighetsprövning	102
7.2.3. Den betalningsskyldige.....	117
7.2.4. Förfarandet. Verkställighet. Säkerheterna	121
8. DE KOMMUNALA SJÖFARTSAVGIFTERNA.....	125

8.1. De offentligsrättsliga hamnavgifterna	125
8.2. De privaträttsliga hamnavgifterna. Särskilt om problemställningar rörande hamnlotsning	132
9. SAMMANFATTNING	138
KÄLLOR	140
Domstolsavgöranden och förvaltningsbeslut	140
Litteratur	142
Förarbeten o.dyl. samt övrigt material	146
FÖRKORTNINGAR	149

DEL I

1. BAKGRUND. SYFTET MED UNDERSÖKNINGEN

Olavi Rytkölä utgav år 1958 ett verk om sjöfartsavgifterna i Finland, "Merenkulkumaksut". Hans framställning har på grund av ändrad lagstiftning föråldrats. Inledningsvis uttalar Rytkölä att de offentligrättsliga avgifterna varit föremål för ett anspråkslöst intresse i forskningen. Rytköläs utsaga gäller i viss mån fortfarande.¹ Avgifternas rättsliga karaktär i jämförelse med skatter har däremot väckt intresse närmast med hänsyn till att för sistnämnda gäller en särskild lagstiftningsordning.²

Man kan förmoda att orsaken till den kvantitativt tämligen anspråkslösa forskningen är att de offentligrättsliga avgifterna i statsbudgeten intar en något underordnad roll i rent ekonomiskt hänseende. Det fiskala intresset uppfattas inte vara lika starkt som beträffande skatter.

Å andra sidan bör denna fråga nyanseras. Av budgetpropositionen för år 1989 framgår att inkomster av skatter och inkomster av skattenatur (avdelning 11) beräknats uppgå till 105 002 milj. mk, medan inkomster av blandad natur (avdelning 12), i vilka inberäknas sådana offentligrättsliga avgifter som stöder sig på RF 62 §, beräknats uppgå

¹ Se Rytkölä, förord. Vesanen har gjort en undersökning om exportavgiften, se Vesanen (Vientimaksusta) passim, men lagstiftningens rättspolitiska syfte och de lege lata reglering är inte jämförbara med sjöfartsavgifterna.

² Se Saraviita s. 88 ff.

till 9 585 milj. mk. Inkomster av blandad natur utgör därmed något över 8 % av de sammanlagda inkomsterna.

Vid ett bortfall av inkomster av blandad natur borde staten i stället erhålla ökade inkomster närmast från skatter. Ökningsbehovet kunde inriktas exempelvis på omsättningsbeskattningen. Den beräknade inkomsten i omsättningsbeskattningen för budgetåret 1989 är 38 750 milj. mk. Ett tilläggsbehov på 9 585 milj. mk skulle medföra att inkomsterna borde stiga med ca. 25 %. I en tid av en stark skatte-medvetenhet bland befolkningen och i företagslivet är en sådan förhöjning en politisk omöjlighet. Ur detta perspektiv förefaller det inte oändamålsenligt att fördela statens inkomster på olika källor.

De ovan nämnda siffrorna är i relation till de offentligrättsliga avgifterna något missvisande. Gränsen mellan skatter och avgifter är nämligen inte klar. I budgetens inkomster av skattenatur ingår ett antal olika poster vilka betecknas som avgifter, men vilka dock baseras på skattelagstiftning enligt RF 61 §. I inkomster av blandad natur ingår talrika poster vilka inte är avgifter. De ovan relaterade siffrorna visar dock trenden. Alla inkomstposter är i ett nu nämnt perspektiv av vikt för staten, emedan ett bortfall av något av dem leder till ett tryck på andra inkomstkällor. Det kan därmed anses föreligga ett starkt fiskalt intresse för avgifter.³

För kommunala avgifter kan likadana synpunkter framföras.

Det kan tilläggas att skatte- och avgiftspolitikerna kan tillvarata även icke-fiskala intressen. I fråga om skatter kan man avvika från "normalbeskattningen" exempelvis av social-, hälsovårds-, kultur-, bostads-, konjunktur-, tillväxts-, regional- och näringspolitiska orsaker.⁴ I dessa fall är det emellertid främst fråga om en intern placering av tyngdpunkten inom beskattningen. I avgiftspolitikerna framgår ibland tydligare än i beskattningen icke-fiskala syftemål. Exempelvis kan kontrollavgiften enligt L om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/79) betecknas ha karaktären av "straffavgift". Enligt 1 § har offentligt samfund, som idkar spårtrafik, rätt att uppbära kontrollavgift av den

³ Jfr den kamerala principen, varvid beskattningen och dess berättigande ses ur statens synvinkel. Beskattningen avgörs enligt det behov av inkomster som staten har. Härvid upplevs både skatter och avgifter utgöra statens "egendom". Se härom Wikström (Verotus) s. 299 ff. Av ifrågavarande framställning framgår ett antal olika ekonomiska teorier som ger upphov till särskilda beskattningsprinciper.

⁴ Se om icke-fiskala hänsyn i beskattningen Andersson & Tikka passim, särskilt s. 171 och s. 175 ff.

som utan vederbörlig biljett färdas i kollektivtrafik.⁵ En annan "straffavgift" är överlastavgift enligt L om överlastavgift (51/82). Avgiften uppbärs enligt 1 § för överlast med sådant motordrivet fordon eller sådant fordons släpvagn som avsetts för godsbefordran på väg vilken åsyftas i vägtrafiklagen. Avgiften tillfaller staten.⁶ En avgift *sui generis* är kärnavfallshanteringsavgiften i stöd av kärnenergilagen (990/87).⁷

Syftet med denna undersökning är att utreda den rättspolitiska grunden för ett begränsat område av avgifterna, dvs. sjöfartsavgifterna. Denna utredning klarlägger på vilket sätt det fiskala intresset genom avgifterna har tillvaratagits inom sjöfartssektorn. Med hänsyn till tolkningen av sjöfartsavgiftslagstiftningen är den rättspolitiska grunden av stor betydelse. Lagstiftningens syftemål skall tillvaratas vid tolkningen. Denna fråga återkommer i avsnitt 6.1. nedan.

Sjöfartsavgifternas inverkan i varuomsättningens helhetskostnader och i sjöfartsnäringens verksamhetsförutsättningar har varit föremål för en livlig debatt under 1980- talet. Ett antal intresseorganisationer i näringslivet har framställt krav på att den ekonomiska belastning som orsakas av avgifterna skall underlättas. Det har av denna anledning ansetts vara av vikt att i samband med den rättspolitiska utredningen klarlägga de argument som kan framföras med tanke på eventuella ändringar i avgiftspolitik. Till detta ansluter sig frågan om vilka rättspolitiska medel som kan användas ifall en ändring i avgiftspolitik anses påkallad. De nu påtalade frågorna har tillspetsats särskilt vad gäller farledsavgiften. Det har därför ansetts vara motiverat att genomföra den närmare utredningen i samband med behandlingen av denna avgift (se avsnitt 4.2. nedan). Vid diskussionen återkommer man till den ovan nämnda konstellationen om att ett bortfall av en viss inkomstkälla leder till ett tryck på andra inkomstkällor.

Den andra centrala delen av undersökningen består i att utreda gällande lagstiftning och föreskrifter om sjöfartsavgifterna samt framföra tolkningsrekommendationer beträffande dem. Ett antal tolknings-

⁵ Se exempelvis GrUU 3/1977 rd. och GrUU 4/1978 rd.

⁶ Se om avgiftens karaktär GrUU 2/1981 rd.

Däremot betraktas ordningsbot enligt SL 2:1.1 vara straff. Se även Ordningsbottslag (66/83).

⁷ Se GrUU 2/1985 rd.

problem föreligger. I samband härmed accentueras den individuella betalningsskyldiges rättsskyddsbehov. Endast de centrala sjöfartsavgifterna behandlas i denna del av undersökningen. Vissa **de lege ferenda**- förslag framförs i sammanhanget, om gällande rättsläge inte anses vara tillfredsställande.

Undersökningen har med beaktande av ovan nämnda syften indelats i tre delar. I Del I behandlas allmänna skatterättsliga utgångspunkter. I Del II ingår en närmare utredning av sjöfartsavgifternas rättspolitiska grund. Utrednings- och tolkningsfrågorna behandlas i Del III. Vid behandlingen av tolkningsproblemen har det ansetts vara ändamålsenligt att beröra fem särfrågor. Det är av vikt att klarlägga förutsättningarna för betalningsskyldighet inklusive reglerna om fastställande av avgiftens belopp. Som den andra punkten behandlas olika undantag från betalningsskyldigheten. För det tredje klarläggs frågan om vem som är betalningsskyldig gentemot det offentliga samfundet. Regleringen härvid är inte utan problem. För det fjärde utreds den formella ramen beträffande sjöfartsavgifterna. I samband härmed utreds som femte punkt verkställighets- och säkerhetsfrågor.

Det är naturligt att behandlingen i undersökningen tar sikte på handelssjöfarten. De centrala ekonomiska intressena beträffande sjöfartsavgifterna anknyter sig till denna driftsgrupp.

2. SKATTER OCH AVGIFTER. BETYDELSEN AV EN BEGREPPS- KLARLÄGGNING

Finansrätten omfattar i en systematisk indelning skatterätten och de normer som berör offentligrättsliga avgifter. Användningen av influtna medel behandlas i den formella finansförvaltningsrätten.⁸ Ej heller i systematiskt hänseende kan gränsen mellan skatterätt och det rättsområde som berör offentligrättsliga avgifter betraktas vara klar.

Viktigare än den systematiska indelningen är de materiella regler som styr lagstiftningsförfarandet.

Enligt RF 61 § stadgas angående skatt genom lag. Enligt RO 68 § kan förslag om ny eller ökad skatt eller om fortsatt utgörande av för viss tid fastställd skatt till oförändrat belopp inte förklaras vilande. Förslag om ny eller ökad skatt, som är avsedd att uppbäras under längre tid än ett år, skall vid tredje behandlingen omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förslag om bortfall eller nedsättning av skatt kan därmed **e contrario** förklaras vilande. Förslag om bortfall eller nedsättning av skatt kan vidare godkännas med enkel majoritet såsom även förslag om förhöjning av skatt som uppbärs

⁸ Se Andersson s. 5 f. Enligt Merikoski & Vilkkonen s. 10 f. indelas finansrätten "i skatterätt, som berör anskaffningen av medel för offentliga samfund, och sk. formell finansförvaltningsrätt, som anger hur medlen skall disponeras i samfundens inre förvaltningsverksamhet, dvs. hur användningen av medlen skall planeras, regleras och kontrolleras". Definitionen på skatterätt är omfattande. I särtrycket "Skatteförfattningarna" ingår viss lagstiftning om avgifter till staten (SK 90 - 93). Dessa avgifter är inte av "skattenatur". Jfr vidare Vesanen (Vientimaksusta) som i förorden framför att hans undersökning om exportavgiften är av skatterättslig natur ("Vero-oikeudellinen tutkimus"). Jfr även Wikström (Verotus) bl.a. s. 325 f., varvid det framgår att skatter och avgifter i olika ekonomiska teorier behandlas ur samma perspektiv.

under en tid av högst ett år.⁹ Ifrågavarande skattelag skall dessutom reglera skattens belopp. Detta kan med andra ord inte fastställas i en lägre författning. Vidare anses det att man i lag bör reglera på vilket sätt den skattskyldige kan erhålla rättsskydd.¹⁰ För myndigheterna har ej heller beviljats fri prövningsrätt (se om sistnämnda term avsnitt 6.1. nedan). Dessa utgångspunkter beaktar emellertid inte den faktiska delegeringen av beskattningsrätten åt myndigheterna genom att i skattelagstiftningen ges möjligheter till omfattande värderingar.¹¹

Enligt RF 62 § fastställs "de allmänna grunderna för avgifter för statsmyndigheters tjänsteförrättningar och expeditioner, så ock för de avgifter, som skola erläggas för anlåtande av posten, järnvägar, kanaler, sjukhus, läroverk och andra allmänna statsinrättningar" genom lag. De nu avsedda avgifternas belopp kan däremot regleras i lägre författningar.

I sistnämnda stadgande ingår endast ett krav på att de allmänna grunderna för avgifter regleras genom lag. En sådan lag kan förklaras vilande och kan omfattas av en enkel majoritet även om lagen är av-

⁹ Se Andersson s. 4 f. och Hakkila s. 577.

¹⁰ Se GrUU 1/1987 rd. s. 1 f. Se vidare GrUU 5/1984 rd. s. 5 varvid det framgår att grundlagsutskottet i praktiken godkänt en sådan prövningsrätt som är tidsmässigt begränsad och i sista hand bunden vid riksdagens beslut. Man hänvisade bl.a. till tulltariffen. Se likadana riktlinjer i GrUU 18/1985 rd. beträffande arbetsgivares folkpensions- och sjukförsäkringsavgift, GrUU 4/1984 rd. beträffande arbetslöshetsförsäkringspremie och GrUU 8/1982 rd. beträffande apoteksavgift. Se Saraviita (Verolait) s. 22 f. varvid han anser att grundlagsutskottets praxis har blivit för sträng med hänsyn till delegeringsförbudet. Saraviita föreslår en tolkningslinje enligt vilken man genom förordning eller statsråds beslut borde kunna reglera åtminstone nedsättning av skatter från maximinivån. Se vidare Vesanen (Vientimaksusta) s. 20 ff. om argumenteringspunkterna och s. 49 ff. om lagstiftningsramen för exportavgiften och delegeringsmöjligheterna.

¹¹ Särskilt markant framgår öppenheten i BeskattningsL 56 § om än lagrummet har preciserats genom uppkomsten av typfall. Denna öppenhet kunde eventuellt motarbetas genom att institutet om förhandsbesked skulle utvidgas. Man inser dock det orealistiska i en sådan reform, då man beaktar den markanta ökningen i beskattningsmyndigheternas arbetsmängd. Någon form av utveckling i denna fråga vore dock uppenbart motiverad. Se om gällande läge i fråga om förhandsbesked BeskattningsL 69 §.

sedd att vara bestående.¹² De i RF 62 § avsedda grunderna för avgifter ingår i L om grunderna för avgifter till staten (AvgL; 980/73). I AvgL 5 § ingår en delegering varigenom närmare bestämmelser om avgifter kan utfärdas genom förordning (se närmare nedan). Då de allmänna grunderna delvis kan regleras i författningar av lägre ordning och då detta strider mot RF 62 § har AvgL stiftats i grundlagsordning.¹³

AvgL ger bl.a. uttryck för de sk. kostnadsmotsvarighets- och icke-vinst- principerna. Dessa principer gäller inte utan undantag i statsförvaltningen. Enligt L om statens affärsverk (627/87) skall ett statligt affärsverk i stöd av 2 § 2 mom. skötas bl.a. enligt affärsekonomiska principer. Det är fråga om en ramlag och enligt 1 § 1 mom. utfärdas särskilda lagar för de statliga inrättningar som skall bedriva affärsverksamhet.¹⁴

Då AvgL utgör grunden endast för vissa sjöfartsavgifter har det ansetts motiverat att fördjupa frågeställningarna beträffande denna lag i avsnitt 4.1. Nämnade avsnitt berör sjöfartsavgifter baserade på AvgL.

Ovan nämnda stadganden i RF och RO ger upphov till följande huvudsakliga gränsdragningsproblem: 1) Skillnaden mellan skatter och avgifter samt 2) skillnaden mellan skatter som kan antas i normal ordning och skatter som skall antas med kvalificerad majoritet.

¹² Se Saraviita s. 89: "Maksujen perusteita koskevan lain sisällyttämislle VJ 68,1 §:n soveltamisalaan ei voitane esittää hyväksyttäviä perusteita, joten maksulaki jää lepäämään jättämässään nöksen (VJ 66,7 §) käyttöalueeseen".

¹³ Se Reg.prop. 134/73 s. 2 och s. 4 samt GrUU 7/1973 rd. I sistnämnda utlåtande betonas dessutom att i lagtexten skulle skilt för sig regleras delegeringsmöjligheten till åtskillnad från rätten att utfärda närmare bestämmelser om lagens verkställighet genom förordning, något som med stöd av RF 28 § 1 mom. i vilket fall som helst hör till presidentens befogenheter. Se även L om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/22) 1 § 3 p. enligt vilken å presidentens slutliga handläggning ankommer "Bestämmande av avgifter för statsmyndigheters tjänsteförrättningar och expeditioner samt för anlitande av allmänna statsinrättningar". Se vidare Vesänen (Vientimaksusta) s. 28 ff.

¹⁴ Se närmare Rosas (Hallinon) passim som belyser ramen för statsbegreppet och statens funktioner. Det kan nämnas att riksdagen i tredje behandlingen 6.6.1989 genom särskild lagstiftning fastslagit att post- och televerket samt statsjärnvägarna blir statens affärsverk.

Den allmänna skatte- och avgiftspolitikens framgång av regeringens budgetproposition till riksdagen samt av den av riksdagen fastställda årliga budgeten. Budgeten är emellertid inte en lag. Exempelvis uppstår ingen fordringsrätt gentemot staten i anledning av att i budgeten ingår en viss utgiftsstat.¹⁵ Budgeten behandlas i en annan formell ordning än lag. Å andra sidan ansluter sig vissa rättsverkningar till budgeten.¹⁶ Budgetens uppgift är att dirigera och övervaka verkställighetsmaskineriet samt att utgöra en ram för planering. Inom planeringsfunktionen kan ytterligare skiljas den fiskala strävan till att balansera statens utgifter och inkomster samt en uppgiftsplanering, dvs. placering av tyngdpunkterna i statens verksamhet. Budgeten betraktas vidare utgöra en del av planeringen av den ekonomiska politiken.¹⁷ Vid användningen av anslag skall de i RF 70 § 1 mom. uppställda utgångspunkterna iakttagas.¹⁸ Vad gäller skyldigheten att i lagar och författningar vidta inkomstbringande justeringar på grund den fastställda budgeten, torde utgångspunkten vara att den lagstiftande makten fungerar i princip självständigt. Därmed skulle exempelvis en i budgeten avsedd förhöjning av en avgift inte medföra en statsrättslig förpliktelse för presidenten att justera den förordning i vilken avgiftens belopp har reglerats.¹⁹ Dessa kollisionsfall kan inte närmare penetreras i detta sammanhang och i praktiken torde de beträffande inkomstsidan knappast uppstå.

¹⁵ Se Hakkila s. 261 och Tuori s. 68 f. Se även Vesanen (Hoidosta) kap. IV. Vesanen för en diskussion beträffande budgetens rättsliga karaktär. Han framför olika alternativ: budgeten är en förvaltningsakt (hallintotoimi), en **Staatsakt** ("valtioteko") eller en **acte de gouvernement** (hallitusasia). Vesanen vill binda frågan till den positiva rätten och till den klassiska läran om maktens tredelning. Han finner att **Staatsakt** och **acte de gouvernement** är främmande för finsk rätt. Budgeten utgör en del av den verkställande makten. Vesanens slutsats är att (s. 85; övers.) "beslut om budgeten är en av riksdagen utfärdad förvaltningsakt sui generis". Jfr RF 70 § 2 mom.

¹⁶ Se Tuori s. 63 ff.

¹⁷ Se idem s. 21 ff.

¹⁸ Se närmare härom idem s. 32 ff.

¹⁹ Se RF 28 §. Jfr om de allmänna utgångspunkterna, dock främst med hänsyn till utgifterna Tuori passim.

I statsförfattningen ingår inte en närmare förklaring av vad som kan betraktas utgöra skatt och avgift.²⁰ Exempelvis ingår i budgeten beteckningen "avgift", men om denna inkomststat *de facto* uppfyller bedömningsrekvisiten för skatt betecknas den som "inkomst av skattenatur".²¹

I riksdagens grundlagsutskott har man behandlat frågan om skatter och avgifter av skattenatur, varvid RF 61 § skall iakttas, kontra avgifter, varvid RF 62 § skall iakttas, på 1970- och 1980- talen i ett antal fall. I fråga om avgifter av den förstnämnda typen skall i enlighet med det ovan sagda även avgiftens belopp ingå i lagen.

I grundlagsutskottets praxis synes man ha ansett betecknande för de avgifter som avses i RF 62 § vara att det är fråga om en ersättning till staten för en av staten erhållen fördel. Beträffande skatter, varvid RF 61 § skall iakttas, har det däremot betonats att betalning sker utan motprestation från statens sida. Det är fråga om en "abstrakt" betalning.²²

Ett antal avgifter har tolkats vara av skattenatur. I denna grupp ingår bl.a. den marknadsföringsavgift som uppbärs hos stora höns- och svinhushållningsföretag (se exempelvis GrUU 8/1989 rd. och GrUU 12/1986 rd.).

I fråga om regeringens proposition 25/1987 med förslag till lag om åkerrojningsavgift ansåg grundlagsutskottet likaså fråga vara om en avgift av skattenatur. Syftet med propositionen var att den som under lagens tillämpningstid röjer åker skall betala exportkostnaderna för den överproduktion som föranleds därav. Se GrUU 1/1987 rd., bl.a. följande (s. 1): "Grundlagsutskottet har i vedertagen praxis ansett att en skatt och en avgift av skattenatur

²⁰ Se Hakkila s. 256 ff. Man synes förhålla sig reservat till en närmare beskrivning på statsförfattningsnivå, se Vesanen (Vientimaksusta) s. 12 f.

²¹ Se Saraviita s. 90. Se även diskussionen i Vesanen (Vientimaksusta) s. 48 ff.

²² Se beträffande grundlagsutskottets praxis fram till år 1971 Saraviita s. 89 not 19 och s. 90 not 20 samt hänvisningarna i Vesanen (Vientimaksusta) s. 20. Se även Hakkila s. 576 not 5 varvid det framgår att lagen om uppbärande av tolag ansågs vara en "vanlig" lag.

är en staten tillkommande penningprestation, som inte utgör ersättning för någon sådan service som anges i 62 § regeringsformen". Vidare uttalades om ifrågavarande avgift att den inte kan "anses utgöra vederlag för någon som helst service som den betalningsskyldige får av den offentliga makten, trots att avgiften anses utgöra en del av lantbrukets andel av exportkostnaderna för lantbruksprodukter. Åkerröjningsavgiften kommer nämligen inte ha någon direkt betydelse för den betalningsskyldige med avseende på hur lantbrukets andel i övrigt uppbärs".

Viktiga motiveringar framgår även av GrUU 3/ 1984 rd., som gällde kvotavgift för mjölk. I regeringens proposition hade det ansetts att fråga är om en i RF 62 § avsedd avgift. I grundlagsutskottet accepterades emellertid denna tolkning inte. Det uttalades bl.a. att (s. 2) "De i 62 § regeringsformen avsedda gränserna för en avgift är emellertid mycket stränga. I paragrafen nämns avgifter för statsmyndigheters tjänsteförrättningar och Det är uppenbart att detta stadgande inte omfattar sådana kvotavgifter som avses i regeringens proposition". Detta preciserades vidare så att "Det är betecknande för kvotavgiften att det är fråga om en på allmänna grunder påförd avgift för en grupp människor, som bestäms enligt kriterier i lag. Avgiften är inte något vederlag för tjänster som betalarna fått av den offentliga makten. ... Avgiftens karaktär av skatt elimineras inte av det faktum att kvotavgiften enligt lagförslagets 1 § 2 mom. anses vara en del av lantbrukets andel av exportkostnaderna för lantbruksprodukter, ej heller av det faktum att den som betalar kvotavgift enligt lagförslagets 8 § 4 mom. kan överföra den börda som avgiften medför på vederbörande mjölkproducenter".

Vidare anses apoteksavgiften vara av skattenatur (se GrUU 8/1982 rd.).

Bundenheten att rikta influtna medel till vissa ändamål fråntar inte karaktären av skatt. Detta har framgått beträffande arbetslöshetsförsäkringspremien (se GrUU 4/1984 rd. s. 4 f.). Som avgift av skattenatur betraktas även arbetsgivares folkpensions- och

sjukförsäkringspremie (se GrUU 18/1985 rd. och GrUU 9/1984 rd.).²³

Av grundlagsutskottets utlåtanden framgår att RF 62 § skall tillämpas restriktivt. I gränsfall föredrar man att tillämpa RF 61 §.

I vissa fall har det berett på svårigheter att närmare karaktärisera en avgift i enlighet med den ovan nämnda indelningen. Exempelvis anses de i avsnitt 1. nämnda kontroll- och överlastavgifterna ha karaktären av straff.²⁴ Avgiften för kärnavfallshantering anses enligt grundlagsutskottet vara **sui generis** som varken hör under RF 61 § eller 62 §.²⁵

I doktrinen synes råda den uppfattningen att som skatter kan betecknas sådana prestationer som uppbärs utan vederlag. Det offentliga samfundet ger därmed inte någon närmare preciserad motprestation åt den betalningsskyldige.²⁶

De uttalade preciseringarna lämnar i viss mån oklart karaktären av sådana avgifter som erläggs av andra orsaker än i anledning av en konkret till den betalningsskyldige riktad särskild tjänst. Det ovan citerade utlåtandet beträffande kvotavgiften för mjölk antyder att debiteringen av avgiften av en viss grupp av människor inte berättigar till att

²³ Se vidare beträffande avgifter av skattenatur exempelvis GrUU 2/1976 rd., 2/1977 rd., 8/1977 rd., 9/1978 rd. och 8/1981 rd., samtliga rörande marknadsföringsavgifter.

²⁴ Se GrUU 2/1981 rd. s. 1 beträffande överlastavgift: "Överlastavgiften är inte en sådan avgift som avses i 62 § regeringsformen, eftersom den inte påförs som en ersättning för statsmyndigheters tjänsteförrättningar. Det är inte heller fråga om en avgift av s.k. skattenatur, eftersom det inte är meningen att finansiera statsutgifter med avgiften, utan uttryckligen förhindra transport av överlast och de olägenheter detta medför för trafiksäkerheten och även annars. Överlastavgiften har tydlig karaktär av ett straff, dvs. utgör en ekonomisk påföljd av en lagstridig gärning". Se även GrUU 4/1978 rd. och 3/1977 rd. beträffande kontrollavgiften.

²⁵ Se GrUU 17/1985 s. 5. varvid det bl.a. uttalas att "Avgiften för kärnavfallshantering utgör enligt grundlagsutskottets uppfattning en avgift av speciell karaktär som erläggs till kärnavfallshanteringsfonden och som inte juridiskt kan inplaceras i någon av de ovan nämnda kategorierna" (dvs. RF 61 och 62 §§).

²⁶ Se Saraviita s. 88 f. och där gjorda närmare hänvisningar samt Vesanen (Vientimaksusta) s. 15 f. och s. 27 f. samt där gjorda närmare hänvisningar.

anse fråga vara om en avgift enligt RF 62 §. Av sjöfartsavgifterna debiteras närmast farledsavgiften av en persongrupp, men inte på grund av en särskild konkret tjänst. Tolkningen av avgiftens karaktär är dock inte densamma som beträffande kvotavgiften.

Å andra sidan kan även särskilda tjänster erhållas mot betalning av skatt. Exempelvis för expedition av handlingar skall stämpelskatt utgå i enlighet med L angående stämpelskatt. Det är utan tvekan fråga om en skattelag.²⁷ I finansministeriets tillämpningsdirektiv av år 1974 beträffande AvgL har man som en rättspolitisk strävan uttalat att debiteringen av statliga prestationer borde i så hög grad som möjligt kanaliseras via avgifter.²⁸

Med beaktande av det ovan nämnda kan man anse att betecknande för avgifter är att något slag av motsvarighet mellan kostnader för vissa tjänster och täckande av dessa kostnader med en penningprestation från den betalningsskyldige kan konstateras. Denna motsvarighet är nödvändigtvis inte sammanbunden med en möjlighet att exakt uträkna den givna tjänstens värde, utan det är tillräckligt att man kan uträkna de sammanlagda kostnaderna som en viss grupp av betalningsskyldiga gemensamt skall täcka.

I sista hand avgörs frågan om skatt (RF 61 §) kontra avgift (RF 62 §) av riksdagens grundlagsutskott och övriga instanser för kontroll av grundlagsenligheten i lagstiftningsarbetet.²⁹

Skatter kan anses täcka det offentliga samfundets grundtjänster. Dessa grundtjänster behöver inte rikta sig till den betalningsskyldige och de kan betecknas omfatta även sådana funktioner varigenom det offentliga samfundets olika organ kan uppfylla de påförda förpliktelserna. Skatter behövs exempelvis för statens interna aktiviteter, såsom för revisionsverksamhet.³⁰ Avgifter däremot anses som sagt kunna uppbäras för särskilda motprestationer - även om de vore på en tämligen abstrakt nivå - från det offentliga samfundets sida. Det är fråga om särtjänster. Dessa särtjänster kan dock i enlighet med det ovan

²⁷ Se Hakkila s. 576 not 5 om ny stämpelskatt.

²⁸ Se finansministeriets tillämpningsdirektiv (=FinDir) s. 4.

²⁹ Se Hidén passim beträffande kontrollen.

³⁰ Se om revisionsverksamheten närmare Paalanen kap. IV.

nämnda vara abstrakta eller konkreta (se om denna indelning beträffande sjöfartsavgifterna avsnitt 3. nedan).

Ur fiskal synvinkel är den intressanta frågan hur omfattande statens grundtjänster skall vara. Ju mera omfattande detta område är desto mindre betalar tjänsternas utnyttjare för de erhållna tjänsterna.

3. UTTRYCKET "SJÖFARTSAVGIFT"

Uttrycket "sjöfartsavgift" är i viss mån oklart. Det hänvisar egentligen endast till ett särskilt verksamhetsområde, dvs. till sjöfart. Som jämförelse kan nämnas att inom begreppet "sjörätt" är normerna lika varierande som över huvud taget inom rättsordningen. I sjörätten innefattas olika delområden såsom avtalsrätt, skadeståndsrätt, arbetsrätt, offentlig rätt, processrätt och folkrätt.³¹

Sjörättens gemensamma nämnare är fartyget.³² Detsamma kan anses gälla beträffande sjöfartsavgifter. I övrigt innefattar begreppet "sjöfartsavgift" ett antal divergerande regleringar med diverse rättspolitiska grunder. Behandlingen av sjöfartsavgifterna som en helhet kan emellertid anses motiverad, då under denna samlande rubrik ingår ekonomiska belastningar som är av särskilt intresse för det offentliga samfund, som avgör hur mycket den fartygscentrerade verksamheten skall belastas. De är givetvis även av intresse för dem som fungerar till sjöss, såsom fartygsägare, fartygsredare, legotagare, managers, poolföretag, tidsbefraktare och andra operatörer. Även "landsidan" kan ha ett särskilt intresse av sjöfartsavgifterna, emedan de påverkar de totala transportkostnaderna och därmed på ett kalkylerbart sätt helhetskostnaderna i varuomsättningen.

Begreppet "sjöfartsavgift" får en tydligare gestaltning då man genomför en närmare systematisering.

Av statsbudgeten framgår en indelning av avgifterna i 1) avgifter av skattenatur och 2) avgifter av blandad natur (= andra avgifter). Denna indelning kan tillämpas i fråga om sjöfartsavgifter. Vidare kan beaktas den ovan nämnda iakttagelsen om tjänsternas abstrakta och konkreta karaktär.

³¹ Se närmare om sjörättens olika infallsvinklar Honka passim samt Wetterstein s. 567 ff.

³² Inom havsrätten regleras frågor som berör havet. Infallsvinkeln är därmed inte densamma som i sjörätten.

Kommunen har rätt att bära avgifter bl.a. för anlåtande av kommunens hamn och den kommunala servicen därvid. Sjöfartsavgifterna kan därmed vara statliga eller kommunala.

Rytkölä indelar de statliga sjöfartsavgifterna i

1) avgifter av skattenatur (veronluontoiset merenkulkumaksut) omfattande de numera upphävda fyr- och isavgifterna samt lästavgiften och

2) avgifter av ersättningsnatur (korvauksenluontoiset merenkulkumaksut) omfattande närmast lotsnings- och kanalavgifterna samt avgifterna för prestationer av statsfartyg.³³

En något motsvarande indelning har accepterats i skrivelsen 4.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp (härefter FarlArbG), se s. 1. Arbetsgruppen hade fått i uppdrag att utreda en helhetsreform av sjöfartsavgiftssystemet.

I belysning av RF 61 - 62 §§, den systematiska indelning som ingår i statsbudgeten och den rättspolitiska grund som står bakom de olika sjöfartsavgifterna, är det ifrågasatt huruvida den av Rytkölä och FarlArbG gjorda systematiska indelningen är helt hållbar.

De statliga sjöfartsavgifterna kan med beaktande av indelningen i statsbudgeten vara av skattenatur eller av blandad natur.

Avgifter av blandad natur förenas åtminstone delvis med en sådan allmän service som staten erbjuder sjöfarten så att man svårligen kan tala om konkreta tjänster som fartygsoperatören erhåller. Ingen fysisk person förrättar en särskild tjänst fartyget till godo. "Tjänsterna" riktas till sjöfarten i allmänhet. Man kan tala om abstrakta tjänster. Å andra sidan kan avgiften vara förenad med en sådan tjänst som riktas till ett särskilt fartyg. Det är fråga om en konkret tjänst. De konkreta tjänster som ett fartyg får till godo berör antingen dess möjligheter för driften i allmänhet eller själva driften. De förstnämnda tjänsterna är inte avgiftsbelagda via statsbudgeten (se närmare nedan).

De kommunala avgifterna ger inte orsak till annan indelning än att man av tradition skiljer mellan sk. offentlighetsrättsliga och privaträttsliga hamnavgifter. Indelningen har en historisk bakgrund som klarläggs i avsnitt 5. nedan.

Den systematiska indelningen kan sammanfattas schematiskt enligt följande:

³³ Till denna grupp hör enligt Rytkölä, se s. 57 ff., även statliga hamnavgifter vilka i dagens läge inte mera är aktuella.

STATLIGA SJÖFARTSAVGIFTER

AVGIFTER AV SKATTENATUR

- lästavgift

AVGIFTER AV BLANDAD NATUR

ABSTRAKTA TJÄNSTER

- farledsavgift
- kanalavgift

KONKRETA TJÄNSTER

- lotsningsavgift
- avgift för sjöfartsväsendets prestationer
- avgift för gränsbevakningsväsendets prestationer

KOMMUNALA SJÖFARTSAVGIFTER

- OFFENTLIGRÄTTSLIGA HAMNAVGIFTER
- PRIVATRÄTTSLIGA HAMNAVGIFTER

Den ovan uppställda indelningen utgör grunden för den följande framställningen. Den bör inte uppfattas på annat sätt än att det är fråga om en systematisering av den kommande framställningen. Den är givetvis samtidigt beroende av rättsnormerna *de lege lata*. Frågan fördjupas i det följande.

Ovan hänvisades till tjänster i avsikt att möjliggöra fartygets drift. Det kan exempelvis vara fråga om att erlægga ett arvode eller en avgift åt vederbörande myndighet (person) som förrättat en tjänst vid handelsfartygets besiktning, besiktning av tryckkärl, fastställande av lastmärket, skeppsmätning, mönstring osv. Det har ifrågasatts huruvida sådana tjänsteåtgärder utgör en grupp av sjöfartssavgifter. Svaret är givetvis beroende av en närmare definition av uttrycket "sjöfartssavgift".

Rytköla har uteslutit denna grupp av tjänsteåtgärder från sin undersökning med motiveringen att avgiften inte omedelbart orsakas av användningen av sjöfartsförvaltningens anläggningar

eller sjöfartsmyndigheternas tjänsteåtgärder.³⁴ Emellertid kan som motargument framföras att man exempelvis vid fartygsbesiktning utnyttjar en tjänst som baserar sig på tjänsteplikt.

En allmän linje synes vara att arvoden och avgifter för förrättande av besiktningar betalas direkt åt vederbörande besiktningsman eller motsvarande person som förrättat tjänsten. Det är fråga om ett slags sportelsystem.³⁵

Ovan nämnda särskilda lagstiftning rörande "sportler" kan uteslutas på den grunden att det är fråga om utbetalning av ett särskilt arvode direkt åt den som verkställt tjänsteförrättningen. Penningrörelsen står utanför budgeten. Det är inte fråga om ett direkt fiskalt intresse, vilket faktum ansetts utgöra en central infallsvinkel i denna undersökning. Av denna orsak kan det anses motiverat att nu avsedda "sportelavgifter" inte behandlas närmare i det följande. Helt undantagslöst uppföljs denna indelning inte. I avsnitt 8.2. behandlas vissa problem beträffande hamnlotsning, varvid en motsvarande direkt debitering äger rum. Detta har ansetts motiverat av den anledningen att även statslotsningen har beaktats i undersökningen. Dessutom ingår i ovan nämnda avsnitt ett ställningstagande, enligt vilket hamnlotsningsdebiteringen borde ske via vederbörande kommun.

³⁴ Se Rytkölä s. 7 f.

³⁵ Se om besiktningar inom ramen för medelbar offentlig förvaltning Rosas (Välilinen) s. 83 ff. Tidigare betalades av lotsningsavgiften en del åt statslotsen, men genom ändringen år 1980 av LotsningsF 40 § ändrades systemet.

DEL II

4. DE STATLIGA SJÖFARTSAVGIFTERNAS RÄTTSPOLITISKA GRUND

Det är skäl att närmare inledningsvis utreda den rättspolitiska grund som är förenad med sådana avgifter som har sin utgångspunkt i RF 62 §.

4.1. Konkreta tjänster. Sjöfartsavgifter baserade på AvgL

I AvgL regleras inte den omständigheten när en statlig prestation skall avgiftsbeläggas. Av lagen erhålls därmed ingen preciserad vägledning till den principiella diskussionen om fördelningen av tjänster i "allmänt skattebelagda" grundtjänster och avgiftsbelagda särtjänster. I anledning av AvgL har finansministeriet 13.11.1974 utfärdat tillämpningsdirektiv (härefter FinDir) i vilka gjorts tillägg 26.1.1977 och ändringar 15.5.1980. Av dessa tillämpningsdirektiv framgår att avgiftsbeläggning i anledning av AvgL inte i regel kommer i fråga om prestationen riktar sig till allmänheten kollektivt. Däremot skall strävan vara att avgiftsbelägga prestationer då de baserar sig på en begäran av mottagaren eller är en följd av hans verksamhet. Det skall med andra ord vara fråga om en närmare definierbar person. Denna syn gör det förklarligt att sk. abstrakta tjänster skall regleras i stöd av special-

lagstiftning. Avgiftsbeläggning anses särskilt motiverad, ifall prestationen ansluter sig till mottagarens ekonomiska verksamhet.³⁶

I FinDir uttalas som ett allmänt avvägningsmoment följande, se s. 4 (övers.): "Vid utredningen av prestationens avgiftsfrihet eller avgiftsbeläggning kan ytterligare avvägas, om det är skäligt att i kostnaderna för prestationen deltar alla skattebetalare eller om det är riktigare att prestationens mottagare själv svarar för dessa kostnader".

I FinDir ges vissa principiella antydanden om en indelning av tjänsterna i grund- och särtjänster.

I det fall att tjänsten i enlighet med ovan uttalade riktlinjer har avgiftsbelagts, skall den ram som ingår i AvgL beaktas, om inte vederbörande tjänst blivit föremål för speciallagstiftning. Genom AvgL har man eftersträvat att åstadkomma en enhetlig reglering beträffande samtliga till staten utgående avgifter.³⁷

F om lotsningstaxa (625/80) och F om avgifter för sjöfartsväsendets prestationer (SjöfPF;1174/88) har utfärdats med stöd av AvgL. Även F om avgifter för gränsbevakningsväsendets prestationer (141/78) har utfärdats med stöd av AvgL, men dessa prestationer behandlas inte närmare i det följande.³⁸

Den rättspolitiska grunden för ovan nämnda sjöfartsavgifter ingår i AvgL, men regleringen till denna del är inte uttömmande. En delegering har skett med stöd av 5 § såsom ovan har konstaterats. Ett exempel på denna delegering är regleringen i SjöfPF 4 § i vilken har ytterligare stadgats de närmare ramarna för, vilka kostnader som skall ingå i kostnadsmotsvarighetskalkylen (eller i självkostnadsvärdet såsom saken uttrycks i förordningen) om avgiften inte ingår i 3 §.

³⁶ Se FinDir s. 4.

³⁷ Se Reg.prop. 134/73 s. 1 f. Enligt RF 28 § 1 mom. äger presidenten bl.a. "utfärda förordningar i ämnen som förut äro ordnade genom administrativa stadganden". Genom AvgL har man avsett att underordna de avgifter som uppburits före fastställandet av RF under AvgL.

³⁸ F om avgifter ombord på sjöfartsväsendets förbindelsefartyg (412/75) har likaså utfärdats med stöd av AvgiftsL, men den berör inte sjöfartsavgifter i den mening som avses i denna undersökning.

Arbetskostnaderna, maskinkostnaderna och vissa övriga kostnader skall beaktas. Givetvis kan man med stöd av RF 62 § i vanlig ordning stifta speciallagar om avgifter, varvid man avviker från AvgL:s rättspolitiska grund, men det anses att denna lag ger uttryck för så täckande principer att sådan speciallagstiftning skall komma i fråga endast i undantagsfall.³⁹

I AvgL 2 § ges uttryck för den sk. kostnadsmotsvarighetsprincipen. Enligt lagrummet skall avgifts storlek som utgångspunkt bestämmas så, "att den motsvarar beloppet av de totalkostnader staten tillskyndas av prestationen, dvs. prestationens självkostnadsvärde".⁴⁰ Härfter definieras närmare vad som ingår i totalkostnaderna.⁴¹ I kostnadsmotsvarighetsprincipen innefattas, att den som givit upphov till prestationen erlägger de kostnader som därav uppstått.⁴² I AvgL avses statsfinansiell kostnadsmotsvarighet, varvid det är fråga om upprätthållandet av budgetbalansen. En annan form är samhällsekonomisk kostnadsmotsvarighet vars syftemål är att med hjälp av avgifter dirigera konsumentbeteendet så att samhällets resurser används möjligast effektivt.⁴³ Den sistnämnda typen behandlas inte i det följande.

Avsikten med kostnadsmotsvarighetsprincipen är inte att på kort sikt upprätthålla en balans mellan inkomster och utgifter så att stadgandena om avgifter ändras alltefter varierande faktorer. Syftemålet med lagen är att en kostnadsmotsvarighet i medeltal under en längre tidsperiod uppnås.⁴⁴

³⁹ Se Reg.prop. 134/73 s. 2. och FinDir s. 3. AvgL är dock inte avsedd för statens affärsverk. Se L om statens affärsverk (627/87), som utgör en ramlag för denna verksamhetsform.

⁴⁰ Jfr FinDir s. 3 f.

⁴¹ Se FinDir s. 6 ff. samt ändringarna 15.5.1980 s. 1 ff. om de närmare kalkylema.

⁴² Se Kom.bet. 1984:23 s. 26 f. och s. 31 f.

⁴³ Se om dessa begrepp FarlArbG s. 6.

⁴⁴ Se FarlArbG s. 6.

Kostnadsmotsvarigheten innebär att i vederbörande verksamhet från myndigheternas sida inte ingår någon grundtjänst. Samtidigt kan avgiften motiveras höra under RF 62 § och inte vara en skatt.⁴⁵ Den betalningsskyldige erhåller ingen fördel genom att kostnaden i märkbar grad pulveriseras till samhället i sin helhet via en täckning av en del av totalkostnaderna genom skatter. I sista hand medför regleringen i ett sjöfartsperspektiv att konsumenten vid transporter av varor betalar för kostnaden i form av varans pris som påverkas av fraktnivån. Fraktnivån påverkas bl.a. av transportens totalkostnader för fartygsoperationen.⁴⁶

Å andra sidan balanseras kostnadsmotsvarighetsprincipen därav att tjänsten skall utföras utan vinstsyfte. Staten avstår från erhållande av vinst. Icke-vinst- principen är den andra sidan av kostnadsmotsvarigheten och ger uttryck för att de statliga tjänsterna inte som utgångspunkt uppfattas utgöra eller motsvara affärsverksamhet (jfr AvgL 1 § 2 mom.)⁴⁷

I terminologiskt hänseende hänvisas dessutom ofta till självkostnadsprincipen med vilken avses en motsvarighet mellan inkomster och utgifter.⁴⁸

Varken kostnadsmotsvarighetsprincipen eller icke-vinst- principen kan anses fungera oberoende av den övriga samhällsutvecklingen. Kostnadsnivån påverkas starkt exempelvis av löneutvecklingen bland

⁴⁵ Se Reg.prop. 134/73 s. 1. Jfr Rytkölä s. 6 som anger som ett kännetecknande drag för "specialavgifter" att de bestäms till lägre belopp än de uppkomna kostnaderna. Detta ställningstagande motsvarar inte de rättspolitiska grunder som har fastställts för alla väsentliga sjöfartsavgifter.

⁴⁶ Denna teoretiska syn är hållbar endast om transport- eller befraktningssavtalets parter överenskommer om en frakt som påverkas av sjöfartsavgifter. I fråga om transportavtal (dvs. i linjefarten) är det ifrågasatt i vilken grad sjöfartsavgifterna påverkar fraktnivån. I resebefraktningen (dvs. i trampfarten) däremot är inflytandet av kostnadsnivån mera uppenbar, emedan resebortfraktaren uppgör särskilda fraktkalkyler för den individuella resan.

⁴⁷ Se Rytkölä s. 5 f. som anser ett kännetecknande drag för offentligrättsliga avgifter vara avsaknad av förvärvssyfte (*Erwerbsabsicht*).

⁴⁸ Se härom Kom.bet. 1984:23 s. 26 f. och s. 31 f.

tjänstemän. Denna omständighet sammanbinds med den allmänna arbetsmarknadsutvecklingen.⁴⁹

Genom AvgL har man tydligen lyckats genomföra en effektivare debitering av statens tjänster än tidigare. Det är emellertid inte möjligt att vederbörande tjänstgivande myndighet direkt kan använda inkomsterna för att med dem betala utgifterna. Den budgeträttsliga bruttoprincipen enligt RF 61 § 1 mom. och L om grunderna för statsförslaget och statsbokslutet (BudgetL; 136/31) 2 § ställer hinder i vägen.⁵⁰ En annan fråga är att staten i stöd av L om statens affärsverk (627/87) kan idka verksamhet enligt affärsekonomiska principer utanför statsbudgeten.

I AvgL möjliggörs undantag från ovan nämnda principiella utgångspunkter beträffande avgiftsnivån. Avvikelser från kostnadsmot-svarigheten är enligt 2 § 3 mom. tillåtna "då detta är motiverat från ekonomisk synpunkt". "Ekonomisk synpunkt" avser läget ur statens, inte ur den betalningsskyldiges synvinkel. Lagens ordalydelse är dock öppen, emedan egentligen alla avvikelser uppenbart kan vidtas av denna orsak. I lagmotiven uttalas att avvikelser främst kunde komma i fråga, då man finner det ändamålsenligt att producera tjänsten med hänsyn till ett effektivt utnyttjande av vederbörande myndighets kapacitet.⁵¹

I FinDir preciseras detta ytterligare enligt följande, s. 9 (övers.): "En prissättning som är lägre än prestationens självkostnads-värde kan komma i fråga även på ekonomiska grunder i sådana fall då myndighetens personal-, maskin- eller övriga kapacitet inte i annat fall blir använd effektivt på kort sikt. I praktiken borde man i sådana fall i regel debitera åtminstone prestationens

⁴⁹ Jfr Rytköla s. 5 not 13.

⁵⁰ Se även anmärkningen i FinDir s. 10.

⁵¹ Se Reg.prop. 134/73 s. 3: "Avgiftens lägsta belopp skulle härvid kunna vara prestationens s.k. särkostnadspris, d.v.s. det pris som motsvarar de extra-kostnader, som framställningen av prestationen förorsakar, i jämförelse med att prestationen icke alls skulle produceras". Det kan nämnas att med uttrycket "prestationer" avses tjänsteförrättningar, expeditioner och av allmänna inträttningar utförda tjänster och producerade varor, se s. 1.

direkta kostnader. En avgiftsnedsättning av detta slag kan tillämpas relativt sällan och endast tillfälligt".

I AvgL ges i form av ovan nämnda undantagsregel möjlighet att fördela kostnaderna för en tjänst så att den delvis täcks som en grundtjänst och delvis som en särtjänst.⁵²

Enligt AvgL 2 § 4 mom. behöver man inte iaktta icke-vinstprincipen om prestationen till sin art är sådan att den kan åstadkommas även av annan än statlig myndighet. Vid debiteringen skall marknadspriset i så fall iakttas. Undantag är tillåtna även av andra synnerliga skäl. Av lagmotiven framgår inte närmare när sådana synnerliga skäl kunde tänkas föreligga.⁵³ Förhöjningsmöjligheterna beträffande de på AvgL baserade sjöfartsavgifterna blir emellertid inte föremål för diskussion i samband med sjöfartsavgifternas rättspolitiska grund.

En klarläggning av de situationer då avvikelser från kostnadsmot-svarighetsprincipen till förmån för den betalningsskyldige beträffande sjöfarten kunde vara tillåtna är av särskilt intresse. I det följande avses lotsningsavgiften i anledning av lotsning som förrättats av statslots.

Två grundläggande intressen kommer fram i diskussionen:

- 1) främjande av den finska sjöfarten
- 2) främjande av Finlands exporthandel.

Dessa utgångspunkter berör alla sjöfartsavgifter, men i det följande poängteras endast vissa synpunkter. Diskussionen kan fördjupas med beaktande av de argument som beträffande farledsavgiften i avsnitt 4.2. nedan framförs.

Det är otvetydigt att den finska handelssjöfarten har genomgått en djup kris sedan slutet av 1970- talet särskilt vad gäller tank- och torrlastfartyg i cross-trade och småtonnaget.⁵⁴ Finland har både ett nationalekonomiskt och i viss grad till och med militärt intresse av att

⁵² Se föregående not.

⁵³ Se FinDir s. 9.

⁵⁴ Se det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 s. 1 f.

upprätthålla en egen handelsflotta.⁵⁵ Alla kostnader är av betydelse då det gäller att diskutera på vilket sätt läget kunde förbättras. AvgL 2 § 3 mom. ger inte en möjlighet att genom förordning avvika från kostnadsvarsighetsprincipen. Såsom ovan har framgått visar lagmotiven att uttrycket "ekonomisk synpunkt" innebär annat än beviljande av avvikelser från kostnadsvarsigheten i den betalningsskyldiges intresse.

Man kan ställa frågan om man inte **de lege ferenda** borde avvika från kostnadsvarsigheten beträffande de sjöfartsavgifter som reglerats genom AvgL eller vidta andra åtgärder för underlättande av kostnadstrycket särskilt på den finska handelsflottan. En justering av en avgift är dock endast en bidragande faktor inom ramen för en större helhet, inom vilken olika medel för främjandet av den finska sjöfartens och exporthandelns intressen kan användas. För sjöfartens del framgår helheten exempelvis av det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 som uppräknar olika rättspolitiska medel för uppnående av nämnda syftemål.

Givet är, att endast en direkt matematisk nedsättning av lotsningsavgiften med bibehållande i övrigt av den nu gällande förordningen om lotsningstaxa samtidigt kommer den utländska handelsflottan till godo. Det finns därför behov av att överse regleringen beträffande lotsningen som helhet (se om vidtagna åtgärder nedan). En allmän nedsättning kan dock **de facto** befrämja det inhemska tonnagets intressen genom att Finland till stor del utgör det naturliga marknadsunderlaget för denna flotta.

Finlands exporthandel står i ett annat läge. Genom en nedgång i dessa avgifter kan även transportkostnaderna totalt sett bli mindre varvid relationen mellan den inhemska och den utländska handelsflottans verksamhetsförutsättningar inte är den primära frågan. Till det yttre olika intressen härvid kan dock ko-ordineras. En motsvarande diskussion uppstår i fråga om farledsavgiften (se närmare avsnitt 4.2. nedan).

Å andra sidan synes lotsningsavgiften knappast utgöra en väsentlig belastning vad gäller kostnaderna vid hamnanlöp. Det kan dessutom anses vara skäligt att de konkreta tjänsternas utnyttjare står för de därav orsakade utgifterna.

⁵⁵ Det militära intresset reflekteras i Betänkandet avgivet av parlamentariska kommittén för lagen om krigstillstånd, se Kom.bet. 1988:40 bl.a. s. 189 f. samt förslaget till L om försvarstillstånd (Puolustustilalaki) 21 §.

Sistnämnda argument gäller inte utan nyanser. Lotsningskommissionen föreslog i sitt betänkande år 1982 att man skulle omvärdera vilka kostnader som skulle falla under kostnadsmotsvarighetsprincipen.⁵⁶

Kommissionen uttalade bl.a. följande, s. 22 (övers.): "Till lotsarnas tjänsteplikter hör utöver den egentliga lotsningen ... bl.a. skötseln av farleder, sjöräddning, sjöbevakning, skyddande av östersjömiljön, sjösäkerhet, väderlekstjänst och till oljebekämpning hörande uppdrag. De kostnader som uppstår i anledning av dessa plikter borde inte inkluderas i de lotsningsavgifter som debiteras av fartyg. Av denna anledning föreslår kommissionen att dessa faktorer vid bedömningen av kostnadsmotsvarigheten beaktas och att i lotsningsverksamhetens kostnader skulle endast de kostnader som föranletts av egentlig lotsning inberäknas".

Detta förslag har inte lett till lagstiftningsåtgärder, men det reflekterar ett behov av att underlätta kostnadstrycket på sjöfartssektorn. Detsamma kan anföras beträffande de förslag till ändringar i indelningen av lotsfördelningarna som framförts i avsikt att uppnå inbesparingar inom lotsförvaltningen.⁵⁷

I det av sjöfartsdelegationen utarbetade sjöfartspolitiska programmet av år 1984 återfinns uttalanden i samma riktning.

Om lotsning ingår följande kommentar, se s. 11 (övers.): "Kostnadsmotsvarigheten beträffande lotsningsverksamhet förbättras genom att verksamheten rationaliseras och vid behov genom en justering av lotsningsavgifterna. Vid bestämmande av kostnadsmotsvarighetsnivån beaktas L om främjande av skärgårdens utveckling (494/81)".

I det sjöfartspolitiska programmet ingår härutöver ett allmänt ställningstagande om att det inhemska småtonnagets ställning skall beaktas genom en omarbetning av stadgandena beträffande olika avgifter (se s. 10).

⁵⁶ Se Kom.bet. 1982:40.

⁵⁷ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 21.12.1984 bilaga 2 s. 6 och Kom.bet. 1982:40 s. 21 ff.

Med hänsyn till att lotsningavgiften ansågs inskränka möjligheterna att uppnå ett acceptabelt ekonomiskt resultat för transporter till och från Finland, förenat med det faktum att lotsningen konkret inte i alla situationer ansågs tillvarata sjösäkerheten särskilt om befälhavaren hade erfarenhet beträffande finska farvatten, ändrades lotsningslagstiftningen. Vid diskussionen framfördes dock inte som ett primärt syfte en nedsättning av lotsningsavgiften. I stället uttalades att regleringen beträffande skyldigheten att använda statslots borde ändras så att fartyg som regelbundet anlöpte finska hamnar skulle erhålla lättnader härvid. Lotsplikten har fastställts i LotsningsF (393/57) 2 - 3 §§. Dessa stadganden ändrades år 1984 (902/84) sålunda att vissa finska handelsfartyg inte mera behöver anlita lots. Gränsen fastställdes enligt huvudregeln i 3 § så att finska fartyg vars nettodräktighet överstiger 1000 registerton skall använda lots och så att sjöfartsstyrelsen i andra fall kan bevilja dispens bl.a. då fartygets befälhavare innehar linjelotsbrev och fartygets nettodräktighet inte överstiger 5000 registerton.⁵⁸ Ändringen baserade sig på lotsningskommissionens betänkande år 1982. Kommissionen föreslog dock att samtliga finska handelsfartyg, med undantag för de som transporterade farliga laster, skulle vara befriade från lotsplikt. I samband med ändringen gick man inte så långt. Det betonades i samband med ändringen särskilt att sjösäkerheten inte försämrades, emedan befälhavaren enligt SjöL 50 § 3 mom. har en allmän plikt att i enskilda fall anlita lots då sjösäkerheten det kräver.⁵⁹ Utländska handelsfartyg skall enligt 2 § anlita statslots oberoende av

⁵⁸ Vid transport av farliga laster gäller andra principer.

Före ändringen var huvudregeln den att samtliga handelsfartyg på finska farvatten var skyldiga att anlita lots. För finska handelsfartyg gällde dock vissa undantag, vilka var betydligt mera inskränkta än vad gäller om lotsplikten för finska handelsfartyg i dagens läge.

⁵⁹ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 21.12.1984 bilaga 2. Vid föredragningen uttalades bl.a. följande (övers): "En begränsning i skyldigheten att anlita lots anses inte försämrå sjösäkerheten, emedan befälhavaren i stöd av sjölagen skall kalla lots ombord på alla sådana områden som anses utgöra lotsfarvatten eller där allmän försiktighet påkallar anlitan­de av lots även om lotsningsfö­rordningen inte skulle förutsätta detta. Härutöver må konstateras att finska fartyg redan nu är befriade från lotsplikt då de är på resa från en finsk hamn till en annan". Se även Kom.bet. 1982:40 s. 21 beträffande det ursprungliga förslaget om total befrielse från lotsplikt för finska fartyg.

deras storlek.⁶⁰ Det i det sjöfartspolitiska programmet uttalade syftemålet om utvecklandet av småtonnaget erhöll därmed stöd via en omreglering av lotsplikten.

Formellt kan ändringen av år 1984 inte anses stå i strid med AvgL, som fastställer vissa principer endast under förutsättning att en tjänst **de facto** har anlitats.⁶¹

Lagstiftningen om lättnaderna i skyldigheten att anlita lots beräknades medföra en nedgång i inkomster från lotsningsavgifter. Detta täckningsbehov var man inte benägen att överstyra på skattesektorn, ej heller omprövade man som sagt innehållet i kostnads motsvarighetsprincipen. I stället ansågs det vara behövligt att höja lotsningsavgiften motsvarande inkomstbortfallet. För år 1985 var avgiftsstegringen 15 %, varav 10 % ansågs bestå av det nu nämnda inkomstbortfallet och resten av en allmän kostnadsstegring. Den utländska handelsflottan samt större finska torrlastfartyg belastas av ändringen.⁶²

I LotsningsF 3 kap. ingår vissa ytterligare stadganden om lotsningsavgiften, den sk. väntepenningen och vissa andra ersättningar.

⁶⁰ Sjöfartsstyrelsen har enligt LotsningsF 56 § 2 mom. rätt att i enskilt fall bevilja befrielse från lotsplikten. I motiven hänvisas som exempel till ett fall då ett finskt fartyg över 5000 nrt är i linjetrafik mellan Finland och ett annat land. Se statsrådets föredragningslista till presidenten 21.12.1984 bilaga 2 s. 4.

⁶¹ Även särskilda befrielsegrunder beträffande lotsplikten föreligger. Enligt LotsningsF 3 § 3 mom. är fartyg, som idkar regelbunden passagerartrafik mellan Finland och Sverige, befriat från lotsplikt på sin regelbundna rutt förutsatt att ombord finns en linjelots, som godkänts av sjöfartsstyrelsen. Lotsningskostnaderna bortfaller inte, emedan linjelotsen är i arbetsrättsligt anställningsförhållande till operatören.

Enligt LotsningsF 56 § kan sjöfartsstyrelsen dessutom i enskilda fall under vissa förutsättningar meddela befrielse från lotsplikt, men då befrielsen gäller passagerarfartyg i avsikt att göra trafiken smidigare erhålls inte samtidigt befrielse från lotsningsavgiften.

⁶² I inkomstbortfallet påverkade även det faktum att de passagerarfartyg som tidigare betalade en full lotsningsavgift fem gånger under kalenderåret och som anlidade linjelots inte mera var betalningsskyldiga.

Se i övrigt om de nu nämnda principerna statsrådets föredragningslista till presidenten 21.12.1984 bilagorna 2, 4 och 6 samt Kom.bet. 1982:40 s. 22 f.

Dessa stadganden ger emellertid inte anledning till en ytterligare rättspolitisk klarläggning.

På Saima kanal skall för den ryska delen som utgångspunkt användas kanallots, se F innefattande trafikstadga för Saima kanal (204/72) 6 kap.⁶³

Enligt F om östersjölotsar (1105/81) kan fartyget anlita lotsningshjälp utanför Finlands nationella lotsningsområden. Detta är frivilligt. Verksamheten baserar sig enligt 1 § på civilrättsligt arbets- eller annat avtal. Enligt 6 § skall dock sjöfartsstyrelsen fastställa taxan för östersjölotsning. Östersjölotsen tillställer uppdragsgivaren en räkning för lotsningen på fastställt formulär. Denna debitering står utanför de ramar som har uppställts i AvgL. Lotsningen förrättas på "privaträttslig basis".

Enligt LotsningsF 8 § 2 mom. kan lotsning på hamnområde förrättas förutom av statslotsar av hamnmyndigheterna därtill godkända hamnlotsar (se om hamnlotsning avsnitt 8.2. nedan).

Dessa specialfall behandlas inte närmare i detta avsnitt.

Tidigare uppstod skyldighet att betala avgift för isbrytarbogsering med stöd av F om bogseringsavgift för sjöfartsväsendets fartyg (629/79). Förordningen har upphävts genom F om avgifter för sjöfartsväsendets prestationer (1174/88) som trädde i kraft 1.1.1989. Betalningsskyldighet uppstår enligt 1 § 2 mom. numera inte, om bogseringen ägt rum inom den ordinära isbrytarverksamheten och om det bogserade fartyget har varit i fullt sjövärdigt skick.

Även den gamla förordningen om bogseringsavgiften hade utfärdats med stöd av AvgL. Någon avvikelse från kostnadsmotsvarigheten kom inte i fråga. Förordningen upphävdes av den anledningen att det inte förelåg något märkbart fiskalt intresse i ifrågasvarande bogseringsavgift. Det ansågs även att kostnaderna för staten vid avskaffande av bogseringsavgiften kunde nedgå.

Bakgrunden till upphävningen av bogseringsavgiften framgår av en till sjöfartsdelegationens arbetsutskott riktad skrivelse

⁶³ Se Kom.bet. 1982:40 s. 7 f.

25.3.1988 uppgjord av arbetsgruppen för sjöfartsavgifter (härefter Arbetsgruppen 1988). Av skrivelsen framgår förutom det ovan nämnda ringa fiskala intresset att pragmatiska skäl talade för avgiftens avskaffande. I många fall väntade isbrytaren att ett handelsfartyg skulle med eget maskineri lösgöra sig från is. Man ville härigenom undvika konflikter i fråga om bogseringsavgiften. I samband med att isbrytaren avvaktade läget uppstod onödiga bunkerkostnader vilka kunde ha undvikits, ifall bogseringen skulle ha vidtagits omedelbart. Dessutom hade det visat sig att bogsering av ett funktionsdugligt fartyg inte som helhet var ekonomiskt mera betungande än att två fartyg skilt använde drivkraft.

Bogseringsavgiften hade tidigare motiverats bl.a. med att i annat fall skulle isodugliga fartyg trafikera på finska vatten under vintertid. Arbetsgruppen 1988 ansåg att problemet kunde lösas genom ändamålsenliga trafikrestriktioner.

Ytterligare framgår det av skrivelsen att finska isbrytare bogserade avgiftsfritt sådana fartyg som var i genomfart på finska vatten på väg in till eller ut från svensk hamn. Detta hade motiverats med att bogsering med svenska isbrytare inte var avgiftsbelagd och ömsesidigheten krävde att ej heller bogsering med finsk isbrytare skulle vara det.

Arbetsgruppen föreslog att avgiften för isbrytarbogseringar skulle avskaffas när det var fråga om fullt funktionsdugliga fartyg och att sådana trafikrestriktioner vintertid infördes att isodugliga fartyg inte alls skulle erhålla isbrytarassistans.

Finansministeriets representant i arbetsgruppen meddelade sin avvikande åsikt till förslaget med hänsyn till de statliga farledsaktiviteternas dåliga kostnadsmotsvarighet.

Avskaffandet av avgiften för isbrytarbogseringar kan med hänsyn till de argument som framfördes av ovan nämnda arbetsgrupp säkerligen försvaras ur ekonomisk ändamålssynvinkel.

Däremot är det ifrågasatt huruvida avskaffandet formellt **de lege lata** var godtagbart. I arbetsgruppens motiveringar har man inte explicit hänvisat till betydelsen av AvgL.⁶⁴ Den upphävda förordningen

⁶⁴ Ej heller framgår frågeställningen av de handlingar som uppgjordes för presidentföredragningen, se statsrådets föredragningslista till presidenten 23.12.1988 bilaga 3.

hade utfärdats med stöd av denna lag. Den gav vidare belägg för att tjänsten inte kunde anses höra till de statliga grundtjänsterna. Såsom ovan har framgått uppställs i AvgL som utgångspunkt ett krav på kostnadsmotsvarighet. Avskaffandet av bogseringsavgiften innebar en avvikelse från detta krav. Inbesparingar endast i jämförelse med att isbrytaren av praktiska skäl väntade på bogseringens början utgör inte en sådan grund som rättsligt kunde försvaras i sammanhanget. En avvikelse är enligt AvgL tillåten endast under den förutsättning som framgår av 2 § 3 mom. Ovan har framgått att uttrycket "ekonomisk synpunkt" i detta lagrum inte kan tolkas ur den betalningsskyldiges synvinkel. Det är ifrågasatt huruvida det beträffande bogseringsavgiften var fråga om en sådan grund som har uttalats i motiven till AvgL (se ovan). Även om en avvikelse skulle ha varit motiverad betyder det inte att avgiften helt kunde avskaffas.

I Reg.prop. 134/73 uttalas om AvgL 2 § 3 mom. följande, s. 3: "Avgiftens lägsta belopp skulle härvid kunna vara prestationens s.k. särkostnadspris, d.v.s. det pris som motsvarar de extra-kostnader, som framställningen av prestationen förorsakar, i jämförelse med att prestationen icke alls skulle produceras". Motiveringen är onekligen något oklar, men den visar att ett totalt avskaffande av en avgift för en presterad tjänst inte kommer i fråga.⁶⁵

Å andra sidan kan AvgL uppfattas utgöra endast en ramlag, som i detta fall innebär att kostnadsmotsvarigheten är ett optimalt läge, men att konkret detta läge inte i alla situationer kan uppnås. I AvgL har dock införts ett stadgande under vilka förutsättningar en avvikelse från kostnadsmotsvarigheten är tillåten. Med beaktande av detta kan tolkningen av AvgL som en ramlag knappast vara riktig. Det är givet att kostnadsmotsvarigheten inte i alla situationer kan uppnås, men ändringar på förordnings- eller lägre författningsnivå som väsentligt avviker från AvgL:s principer kan knappast accepteras. Avskaffandet av en avgift för en prestation kan anses utgöra en väsentlig ändring.

⁶⁵ I F om avgifter ombord på sjöfartsväsendets förbindelsefartyg 4 § stadgas att i skärgården fast bosatta personer är befriade från personbefordringsavgift. En motsvarande problemställning om den formella ramen för avgiftsbefrielse uppstår, emedan nämnda förordning har utfärdats med stöd av AvgL.

Den formella rättsliga ramen för avskaffande av bogseringsavgiften borde i stöd av det ovan framförda ha varit en av riksdagen utfärdad lag.⁶⁶ Däremot har det i denna undersökning inte uttalats mot ett materiellt avskaffande av bogseringsavgiften. De motiveringar som framfördes av Arbetsgruppen 1988 är rättspolitiskt hållbara. Endast formen för avskaffandet har ovan kritiserats.

Bogseringsavgiftens förvaltning väckte stora praktiska problem i privaträttsliga relationer, närmast mellan uppdragsgivaren och fartygsagenten. Betalningen åt fartygsagenten som ordnat isbrytarbogsering åt utåtgående utländska fartyg kunde inte tryckas på ett ändamålsenligt sätt.

I SjöfPF 3 - 4 §§ ingår närmare stadganden om de belopp som kan debiteras för sjöfartsväsendets prestationer. Enligt 3 § 2 mom. kan avgiften höjas om ett fartyg som skall bogseras inte är fullt sjövärdigt eller bogsering har blivit nödvändig på grund av att fartyget inte iakttagit de närmare myndighetsdirektiv som givits för ändamålet. Utgifterna för bogseringen skall dock kraftigt överstiga de normala. I dessa fall uppbärs avgiften "i en storlek som motsvarar prestationen, dock högst till dubbelt belopp". I denna reglering kunde eventuellt inläsas att den särskilda förteckningen beträffande debiteringen av sjöfartsväsendets prestationer inte uppfyller kostnadsmotsvarighetsprincipen, emedan man endast i undantagsstadgandet uttalat att avgiften härvid uppbärs i en storlek som motsvarar prestationen. En sådan tolkning kan knappast accepteras. Man kan inte undgå den presumptionen att i SjöfPF iakttagits de grundprinciper som ingår i AvgL.⁶⁷ Å andra sidan försvagas detta argument genom att man i SjöfPF 1 § 2 mom. undantagit

⁶⁶ Jfr RF 92 § 2 mom: "Om ett stadgande i en förordning står i strid med grundlag eller annan lag, må det ej av domare eller annan tjänsteman tillämpas". Upphävande av en förordning är en del av förordningen. Ifall man accepterar hypotesen om att upphävandet av bogseringsavgiften står i strid med AvgL, är frågan i vilken mån vederbörande myndighet fortsättningsvis borde debitera för isbrytarbogsering enligt den numera formellt upphävda förordningen. I princip borde den gamla förordningen följas på grund av att den nya förordningens stadgande om den gamlas upphävande är i strid med AvgL. Se om bakgrunden och tolkningen av nämnda stadgande Hidén s. 339 ff. Hidén tar dock ställning till konflikten mellan grundlag och lag.

⁶⁷ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 23.12.1988 bilaga 2.

viss isbrytarbogsering från förordningens tillämpningsområde. Såsom ovan framgick har det ifrågasatts, huruvida upphävandet av en debiteringsmöjlighet härvidlag motsvarar den ram som uppställts i AvgL. Denna fråga berör dock inte de allmänna riktlinjerna utan är ett särfall och berättigar därmed inte till att dra längre gående slutsatser.

4.2. Abstrakta tjänster. Farledsavgiften

Både lotsningsavgiften och avgiften för sjöfartsväsendets prestationer härleds från tjänster riktade till ett särskilt fartyg. Det är därför naturligt att grunden för debiteringen utgår från AvgL som är avsedd för dessa ändamål.

Såsom av den systematiska indelningen har framgått kan fartygsoperatören åtnjuta även andra tjänster som inte har en likadan konkret grund. Det är fråga om abstrakta tjänster vilka inte på ett ändamålsenligt sätt kan underkastas AvgL:s reglering.⁶⁸

Enligt L om farledsavgift (FarledsavgL; 1028/80) 1 § uppbärs till staten farledsavgift "till täckande av de kostnader som staten åsamkas genom byggandet, underhållet och skötseln av allmänna farleder för sjöfarten och av säkerhetsanordningar som behövs för sjötrafiken samt av isbrytarassistanzen".

Sjösäkerheten kan upprätthållas genom särskilda sjövärdighetskrav som uppställs för handelsfartyg, men även statsmakten anses ha förpliktelser i fråga om upprätthållandet av den allmänna sjösäkerheten.

Statens sjösäkerhetsanläggningar riktar sig till fartyg i allmänhet. En från AvgL avvikande syn framgår redan därav att en särskild lag om grunderna för farledsavgiften har utfärdats. Det är dock inte fråga om skatt. FarledsavgL stöder sig på RF 62 §.

I Reg.prop. 185/80 uttalas följande, s. 6: "Sjöfartsväsendets underhåll av för handelssjöfarten och den övriga sjötrafiken erforderliga farleder och assistans åt fartyg i vintertrafiken är av sådan natur, att det i fråga om den inte till alla delar är tänkbart att iakta vad i lagen om grunderna för avgifter till staten är stadgat om bestämmande av varje prestations eller prestationsgrupps självkostnadsvärde. Det är i många fall svårt att definiera den prestation som erbjuds den betalningsskyldige och bestämma dess självkostnadsvärde. Undantag utgör isbrytarnas bogseeringsverksamhet och lotsningsverksamheten. Kostnaderna för

⁶⁸ Se FarlArbG s. 7 f.

dessas täcks emellertid med avgifter som grundar sig på separata förordningar".

I motiven har det alltså medgivits att den avgift som riktas mot den betalningsskyldige inte nödvändigtvis motsvarar den fördel den sistnämnda erhållit. Farledsavgiften förverkligar inte kostnadsvarsigheten i samma bemärkelse som avses i AvgL. I stället skall kalkylerna utgå från en sammanställning av totalintäkterna av och kostnaderna för de olika serviceformerna. Det skall föreligga en allmän budgetmässig motsvarighet mellan inkomster och utgifter (och givetvis även en motsvarighet mellan de faktiska inkomsterna och de i kalkylerna intagna utgiftsposterna, dvs. en bokföringsmässig motsvarighet).⁶⁹ Till denna del förverkligas samma syfte som med AvgL, men för farledsavgiftens del är det närmast fråga om en tillämpning av självkostnadsprincipen (se om den exakta terminologin avsnitt 4.1. ovan vid not 48).

I FarledsavgL tas inte annan ställning till avgiftsnivån än att den skall uppfylla de förutsättningar som ingår i 1 § (se citatet ovan). Den konkreta avgiftsnivån och den närmare regleringen framgår av F om farledsavgift (FarledsavgF; 1016/83) som har utfärdats med stöd av FarledsavgL 3 § med beaktande av de mera konkreta kriterier som framgår av detta stadgande. I sistnämnda lagrum upprepas de i 1 § reglerade principerna. Dessutom stadgas att av de avgifter, som upp bärs till staten för isbrytarassistenten, kan en del lämnas obeaktade. Farledsavgiften har sedermera varit föremål för diverse ställningstaganden. Bl.a. har man diskuterat ett antal frågor i en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp som avgav sitt betänkande 25.3.1988, dvs. i Arbetsgruppen 1988.

Trots en lagstadgad bundenhet till kostnadsvarsighetsprincipen framgår det av motiven att meningen för staten har varit att föra en flexibel avgiftspolitik. En av orsakerna till sammanslagningen av de gamla fyr- och isavgifterna var att man skulle kunna använda avgiftspolitiken som ett sjöfartspolitiskt medel.⁷⁰ Det kan frågas i vilken grad den rättspolitiska möjligheten att använda farledsavgifterna som ett

⁶⁹ Se Reg.prop. 185/80 s. 6. Se FarlArbG avsnitt 4. om ingående kalkyler.

⁷⁰ Se Reg.prop. 185/80 s. 5. Jfr vidare FarledsavgL 5 § och Reg.prop. 185/80 s. 7, varvid man beträffande insjötrafiken uttalar att den stöds även med avgiftspolitiska medel samt FarledsavgL 6 § och Reg.prop. 185/80 s. 7 om möjligheter till dispens.

tänjbart sjöfartspolitiskt medel har förverkligats eller med beaktande av ramen i Farledsavg^L kan ha förverkligats. Med sjöfartspolitiskt medel avses i detta sammanhang uppenbart interna justeringar bland de personer och fartyg som skall erlagga farledsavgiften. De totala årliga inkomsterna skall dock så långt som möjligt motsvara kostnaderna med beaktande av Farledsavg^L.

Kostnadsmotsvarighetskravet visar på en "lucka" genom att man för isbrytarassistansens del uttalar att kostnaderna inte helt behöver täckas av farledsavgiften. Det är uppenbart att en kostnadsmotsvarighet i detta hänseende inte i dagens läge vore realistisk. Isbrytarnas kapital-kostnader är så höga att farledsavgiften skulle stiga på en nivå som man inte kunde acceptera. Närmast regionalpolitiska orsaker har lett till att Finland behöver en stark isbrytarflotta. Synpunkten förklaras även med industripolitiska behov. Vidare framgår det att konkurrensmässiga orsaker har bidragit till ställningstagandet.

I Reg.prop. 185/80 s. 6 uttalas "att det måste vara möjligt att avvika från kravet på kostnadsmotsvarighet då det är ett villkor för en balanserad utveckling av samhället t.ex. med hänsyn till säkerställandet av transporter i gleset bebyggda trakter, utvecklingsområdespolitiska synpunkter ...".

I lagmotiven försvaras alltså explicit beaktandet av industri- och regionalpolitiska skäl som undantag till kostnadsmotsvarigheten. Samma syn framgår av det sjöfartspolitiska programmet av år 1984.⁷¹ Av detta program framgår att endast 30 % av isbrytarverksamhetens totala kostnader borde täckas med farleds- och bogseringsavgifter.⁷²

Vid behandlingen av lotsningsavgiftens rättspolitiska grund framgick att två grundläggande synpunkter accentueras, dvs. främjandet av den finländska sjöfarten och exporthandeln.

I det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 uttalas bl.a. följande, se s. 11 (övers.): "Då man träffar avgöranden beträffande statens sjöfartssavgifter beaktas allmänna industri- och regionalpolitiska synpunkter samt verkningarna i den internationella konkurrenskraften i tillräcklig mån". -Av programmet som helhet

⁷¹ Se det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 s. 10 f.

⁷² Se det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 s. 11.

framgår behovet av att främja den inhemska handelsflottans ekonomiska verksamhetsförutsättningar.

Främjandet av Finlands utrikeshandel har en central plats i dagens diskussion bl.a. med beaktande av EG- utvecklingen. Statsrådet har 1.11.1988 givit en redogörelse till riksdagen om Finlands inställning till den västeuropeiska integrationsutvecklingen (härefter EG- redogörelsen). Denna redogörelse kan anses fastslå grunderna för Finlands EG- politik för den närmaste framtiden. I inledningen betonas särskilt viktigheten av att trygga utrikeshandeln med EG. Av Finlands handelsutbyte omfattar Västeuropa två tredjedelar. I redogörelsen betonas samtidigt mera allmänt viktigheten av goda handelsrelationer även med andra länder, särskilt med Sovjetunionen och öststaterna.⁷³ På längre sikt accentueras mycket likadana värderingar. Handels- och industriministeriet har år 1989 publicerat vissa industripolitiska riktlinjer under rubriken "Industri 2000 - visionen" (Teollisuus 2000- visio). I publikationen utmålas framtidsvyer för industrin i Finland.

Visionen inleds med följande uttalande, se s. 9 (övers.): "Finlands ekonomi fram till år 2000 står inför utmaningar som mera är av kvalitativ än kvantitativ karaktär. Exportens fortsatta ökning och utvecklandet av nya tjänster är nationalekonomins livsvillkor". Vid behandlingen av förutsättningarna för industrins utveckling görs en sammanfattning varav bl.a. framgår följande, se s. 27 f. (övers.): "På grund av den begränsade hemmamarknaden kan nya marknadsföringsmöjligheter hittas huvudsakligen från exportmarknaden". Om Finlands möjligheter att tackla problemen uttalas bl.a. följande: "Produkternas, särskilt de högklassiga produkternas efterfrågan växer på världsmarknaden. Detta mångsidigar och förstärker Finlands exportmöjligheter.... Med hjälp av internationell fördragspolitik kan Finland för sin del skapa förutsättningar för export, internationalisering av industrin samt för forsknings- och skolningssamarbete".

Det synes råda en tämligen enhetlig uppfattning om trygghandet av den inhemska sjöfartsnäringsens verksamhetsförutsättningar samt om exporthandelns centrala roll för Finland. I en sådan samhällelig situa-

⁷³ Se EG- redogörelsen passim, särskilt ss. 1 - 7. Exporthandelns behov har betonats i ett antal utredningar rörande farledsavgiften, se närmast FarlArbG s. 46.

tion kan man inte tillåta att sjöfartsavgiftspolitikerna är i konflikt med dessa värden.

I Reg. prop. 185/80 s. 6 uttalas dessutom att "Även bibehållandet av konkurrensförmågan i Finlands utrikeshandel förutsätter, att sjötransporterna från Finland ej påförs större sjöfartsavgifter än vad som sker i konkurrerande länder".

Det står tämligen klart att det gäller att i de lege ferenda-diskussionen om avgiftspolitikerna avväga huruvida tillräckligt säkra tecken på en nu nämnd konflikt föreligger eller inte och att, om det efter avvägningen konstateras en konflikt, ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder vidtas för att korrigera läget. I "bevisvärderingen" kan man svårligen förbise enhetliga uttalanden om rådande konflikt från rederibranschens och näringslivets centrala intresseorganisationer. I annat fall tillvaratas inte de samhälleliga värderingar som allmänt har accepterats.⁷⁴ Givet är dock att sjöfartsavgiftspolitikerna utgör endast en mindre del av helheten vid tillvaratagandet av ovan nämnda intressen. Rollen av denna politik skall därmed inte överbetonas i sammanhanget.⁷⁵

Indirekt har den finländska sjöfartens intressen redan nu beaktats genom att det enligt FarledsavGF 8 § finns ett avgiftstak per kalenderår. I utrikesfart erlägger ett passagerarfartyg registrerat för minst 100 passagerare farledsavgift högst 40 gånger och andra fartyg högst 20 gånger per kalenderår.⁷⁶ Det är givet att finskflaggade fartyg besöker

⁷⁴ Jfr Wikström (Verotus) passim samt även idem (Vero-oikeus) passim beträffande beroendeförhållandet mellan skatterätten, den ekonomiska utvecklingen och den övriga samhällsutvecklingen.

⁷⁵ I FarlArbG, s. 42, framgår att inkomster från farledsavgiften vid tiden för utredningen utgjorde cirka 0,2 % av vår utrikeshandels hela värde. I utredningen betonas dock samtidigt en annan infallsvinkel: En minsta tilläggskostnad kan avsevärt försvåra priskonkurrenskraften för sådan exportindustri som är tvungen att anpassa sig till det rådande världsmarknadspriset.

⁷⁶ Genom att påföra passagerarfartygen ett högre tak än för andra fartyg ville man uppnå en jämnare balans än tidigare i avgiftsbelastningen mellan olika fartygstyper, se Reg. prop. 185/80 s. 4 och s. 5.

finska hamnar mera än utländska fartyg.⁷⁷ Enligt FarledsavgF 2 § är avgiftens storlek beroende av fartygets isavgiftsklass. Denna omständighet beaktas genomgående i trafiken under hela kalenderåret oberoende av om fartyget anlöper Finland under vintern eller inte. Det är uppenbart att den finska handelsflottan till en stor del tillhör de högsta isavgiftsklasserna (närmast I A).⁷⁸ Tidigare beaktades ett särskilt vintertillägg som dock inte debiterades av fartyg i isavgiftsklasserna I A Super och I A (se FarledsavgF 121/81 2 §; denna förordning har upphävts).⁷⁹ Den största belastningen i relation till den transporterade lastmängden bärs i detta perspektiv av - huvudsakligen utländska - trampfartyg med låg isavgiftsklass vilka sällan anlöper finsk hamn. Sådana fartyg täcker därmed delvis kostnaderna för isbrytarverksamhet.

Med beaktande av ovan nämnda hänsyn verkar det att den finska handelsflottan erhållit sådana förmåner att någon kritik mot avgiftspolitikerna inte borde föreligga.⁸⁰ Man erhåller vissa fördelar framom utländska fartyg. Dessutom uttalas i motiven till FarledsavgL att i den förordning som i samband med lagen skulle utfärdas farledsavgiftens nivå skulle hållas reellt oförändrad.⁸¹

Vid beredningen av FarledsavgF framgick att omstruktureringen berodde även av behovet att hellre understöda export än import. Man accepterade dessutom att man av regionalpolitiska skäl i fråga om is-

⁷⁷ Det är även klart att linjefarten befrämjas genom avgiftstaket framom trampfarten.

⁷⁸ En omstrukturering av avgiftspolitikerna genom FarledsavgF av år 1983 motiverades närmast på nu nämnda grunder, se statsrådets föredragningslista till presidenten 16.12.1983, skrivelsen s. 1 f.

⁷⁹ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 16.12.1983, skrivelsen s. 3.

⁸⁰ Jfr FarlArbG s. 45.

⁸¹ Se Reg.prop. 185/80 s. 5. Givetvis kan en hög avgiftsnivå hämma rederinärningen som helhet vid låga fraktmarknader, då man inte genom transport- eller befraktningsavtalets villkor lyckas överföra den av avgiften föranledda kostnaden på lastsidan, jfr FarlArbG s. 43 f.

brytarverksamhet inte skulle sträva till full kostnadsmotsvarighet.⁸² Vid beredningen av FarledsavgF framfördes vidare att strävan var att avgiftsnivån internationellt skulle vara jämförbar (jfr lagmotiven ovan).⁸³

Vid diskussionen om, huruvida det är försvarligt att bibehålla den nu gällande avgiftsnivån kan ett antal olika argument således framföras. Å andra sidan är det ett faktum, att statsmakten onekligen kan påvisa att kostnadsmotsvarigheten redan nu är dålig. Om man accepterar det sjöfartspolitiska programmets målsättning att lämna 70 % av isbrytarnas helhetskostnader utanför kalkylerna⁸⁴ var farledsverksamhetens kostnadsmotsvarighet år 1987 ca 85 %.⁸⁵ De rättspolitiska syften som ingår i FarledsavgL har därmed eventuellt inte uppfyllts ens i dagens läge.

Följande statistik visar utvecklingen från år 1970 framåt. I statistiken ingår de årliga inkomsterna från farledsavgiften och den årliga inkomststegringen i procent. Det visas även vad den årliga höjningsprocenten beträffande farledsavgiften har varit. Som jämförelse inkluderas den årliga stegringen i levnadskostnadsindexen.

<u>År</u>	<u>Fyr- och isavgift; från 1981 farleds- avgift i 1000 mk</u>	<u>Inkomst- stegrings procent</u>	<u>Höjnings- procent av avg.</u>	<u>Levnads- kost- nadsind (1951:10 = 100)</u>
1970	14.295	2.081		
1971	14.506	2.741		
1972	14.731	1.636		
1973	19.076	3.829	40	
1974	18.850	4.126	-	333

⁸² Se statsrådets föredragningslista till presidenten 16.12.1983 skrivelsen s. 1.

⁸³ Se föregående not.

⁸⁴ Jfr beträffande den procentuella andelen av isbrytarverksamheten i budgetpropositionen för år 1989, se s. 86.

⁸⁵ Se Arbetsgruppen 1988 s. 1.

1975	16.835	3.579	-		392
1976	29.035	3.093	57	67	449
1977	54.894	5.927	89	50	506
1978	85.565	9.558	56	50	544
1979	119.734		26	8	583
1980	145.886		22	7	651
1981	152.744		5	15	729
1982	168.536		10	15	797
1983	193.826		15	5	865
1984	185.269		-	6	925
1985	215.171		16	10	980
1986	217.738		1	5	1015
1987	208.592		-	5	1052 ⁸⁶
1988	212.589		5		
1989			4		

Den största procentuella stegringen i inkomsterna från ifrågavarande avgift har ägt rum redan före den nu gällande FarledsavgL. Från år 1981 har stegringen i inkomsterna åtminstone i fråga om vissa år understigit inflationsutvecklingen (beräknad i form av stegringar i levnadskostnadsindexen).

I budgetpropositionerna för åren 1973 - 1980 framgår inga närmare förklaringar till farledsavgiftspolitiken. Då förhöjningarna i avgiften för åren 1976, 1977 och 1978 var synnerligen höga kunde man ha förväntat sig närmare motiveringar i budgetpropositionerna.⁸⁷ Förmodligen ansåg man det vara nog med vederbörande budgets allmänna motiveringar beträffande den ekonomiska utvecklingen. De stora höjningarna före FarledsavgL vittnade säkerligen redan om en strävan till en förbättrad kostnadsmotsvarighet.⁸⁸ För budgetåret 1981 betonades för första gången explicit behovet av att uppnå kostnadsmotsvarighet. Dessa motiveringar hade givetvis samband med

⁸⁶ Se om levnadskostnadsindexen statistisk årsbok för Finland 1988 s. 321.

⁸⁷ Se budgetpropositionerna för åren 1973 s. 88 varvid man hänförde ökningen till "livligare trafik", 1974 s. 91, 1975 s. 89, 1976 s. 90 f., 1977 s. 100, 1978 s. 92, 1979 s. 94 och 1980 s. 97.

⁸⁸ Se FarlArbG s. 4.

den nya lagstiftningen.⁸⁹ För budgetåren häfter har man delvis motiverat höjningarna med vissa särskilda projekt, delvis med kostnads- och inflationsutvecklingen.⁹⁰ Stegringen i inkomsterna stannade år 1984 tillfälligt av, tydligen av den anledningen att fartyg med hög isavgiftsklass erhöll en förmånligare ställning genom den nya FarledsavGF än vad som tidigare hade varit fallet.

Genomgången av statsbudgeten beträffande åren 1973 - 1989 visar att man avsett att vidta förhöjningar med beaktande av följande kriterier:

- 1) finansiering av särskilda projekt
- 2) en allmän strävan till att uppnå eller bibehålla kostnads- motsvarigheten
- 3) beaktande av inflationsutvecklingen.

Närmare motiveringar och ett särskilt betonande av kostnadsmotsvarigheten har införts i budgetpropositionerna först efter att farledsavgiftslagstiftningen trädde i kraft från början av år 1981. De tre ovan nämnda kriterierna har inte beaktats samtidigt. Närmast har man sammanbundit punkterna 2) och 3).

Inflationsutvecklingen är inte nödvändigtvis en ändamålsenlig jämförelse, emedan sjöfartsförvaltningen kan ha projekt som kräver finansiering. Detta framgår av det ovan behandlade materialet.

Såsom i samband med behandlingen av lotsningsavgiften ovan framgick har den finska sjöfarten varit i kris en längre tid. Även mar-

⁸⁹ Se budgetpropositionen för år 1981 s. 95 varvid det bl.a. uttalades: "Avsikten är att gradvis höja farledsavgiften så, att sjöfartsavgifternas totalavkastning täcker en större del än tidigare av de kostnader som förorsakas av producerandet av sjöfartsväsendets tjänster".

⁹⁰ Se budgetpropositionerna för åren 1983 s. 102, 1984 s. 105, 1987 s. 88 och 1988 s. 86 vilka synes närmast relatera till bestämda projekt. I budgetpropositionen för år 1985 uttalas följande, s. 99: "... varav 5 procentenheter föranleds av att nivån på kostnadsansvarigheten höjs till 1983 års nivå samt 5 procentenheter av prisstegringen". Av budgetpropositionen för år 1986 framgår följande, se s. 89: "... varav 4 procentenheter föranleds av prisstegringen och 1 procentenhet av rättelse av kostnadsansvarigheten, som har sjunkit". Slutligen framgår av budgetpropositionen för år 1989 s. 85 följande: "Avsikten är att farleds- och lotsningsavgifterna skall höjas för upprätthållande av kostnadsmotsvarigheten med 4 % från och med 1.1.1989".

Se vidare budgetpropositionen för år 1982 s. 103 varvid orsaken till förhöjningen inte framgår.

ginella inbesparingar i driftskostnaderna är av betydelse för branschen.⁹¹ Avgiftsnivån har emellertid betydelse för den finska industrin i allmänhet och ett antal intresseorganisationer har betonat avgifternas hämmande effekt för Finlands utrikeshandel genom att prisläget i förhållande till konkurrerande länder, bland dem Sverige, försämrats.⁹²

Handelns Centralutskott, Centralhandelskammaren, Skogsindustrins Centralförbund i Finland, Finlands Hamnförbund, Finlands Rederiförening och Industrins Centralförbund har till Handels- och industriministeriet tillställt en 28.5.1987 daterad skrivelse varvid man anhåller om en justering av farledsavgiften så att den skulle motsvara nivån i de konkurrerande länderna.

Två slag av motiveringar framförs. För det första hänvisas till näringslivets behov. För det andra nämns med vilka medel statsmakten kunde åstadkomma en önskad justering. Motiveringarna i den förstnämnda gruppen är av särskilt intresse, emedan de kan anses utgöra argument i en principiell rättspolitisk diskussion.

I skrivelsen framförs bl.a. följande ⁹³ (övers.): " ... att de (= farledsavgifterna; förf.anm.) i en internationell jämförelse är höga och belastar sjöfartsnäringen, industrins priskonkurrensförmåga och det övriga näringslivet. Särskilt ur exportindustrins synvinkel är det av synnerlig vikt att vårt land i detta hänseende kan jämföras med våra konkurrensländer, särskilt med Sverige. De i exporthandeln involverade företagen har en längre tid varit medvetna om transporternas ekonomiska betydelse samt om transporternas betydelse för nivån på tjänster.... En justering av farledsavgiften på en skälig nivå skulle innebära en avsevärd och

⁹¹ Se Arbetsgruppen 1988, bilaga 3 (s. 19) varvid ett antal intresseorganisationer konstaterar följande (övers.): "Beträffande längre förädlade produkter föraktar man lätt betydelsen av tämligen små kostnadsposter, såsom farledsavgiften. I så fall glömmar man emellertid de engångsverkningar som uppstår vid transport av energi, råvaror, halvprodukter och andra produktionsmedel./ Vid transport av grundindustrins massvaruprodukter kan betydelsen av farledsavgiften vid enskilda skeppningsenheter vara särskilt betydelsefull. Detta framgår tydligt i sådana fall då transporten sker med icke-fullastat fartyg varvid man som grund fortsättningsvis använder fartygets maximala dräktighet".

⁹² Jfr FarlArbG s. 42 f.

⁹³ Se Arbetsgruppen 1988.

positiv insats vid utjämningen av transportutgiftsbelastningen som föranleds av vårt geografiska läge och av våra (särskilda) förhållanden".

I betänkandet av Arbetsgruppen 1988 diskuterade man de argument som näringslivets intresseorganisationer hade framfört. Arbetsgruppen konstaterade att sjöfartsavgifterna i Finland är högre än i andra länder, men att deras andel av transportkostnaderna är ringa.⁹⁴ Den höga avgiftsnivån beror enligt arbetsgruppen av svåra naturförhållanden, kustlängden och det stora antalet hamnar. Arbetsgruppen ansåg att de höga sjöfartsavgifterna hämmar konkurrensförmågan. Där emot ansåg arbetsgruppen att kanaliseringen av farledsavgifterna inte borde ändras. Farledsavgifternas realnivå borde enligt Arbetsgruppen 1988 nedsättas genom att man avstår från förhöjningar under de följande två - tre åren. Finansministeriets representant i arbetsgruppen meddelade sin avvikande åsikt till detta förslag och konstaterade att kostnadsmotsvarigheten inte ytterligare borde försämrats. Enligt den avvikande åsikten kunde en nedsättning av farledsavgifterna komma i fråga genom motsvarande inbesparingar.⁹⁵

I stöd av det ovan anförda och med beaktande av "bevisvärderingen", varvid det framgått att rederibranschens och näringslivets centrala intresseorganisationer konstaterat en ovan avsedd konflikt föreligga, synes det särskilt med hänsyn till Finlands exporthandel föreligga rättspolitiskt belägg för en nedsättning av sjöfartsavgifterna, främst farledsavgiften.

Även sjöfartspolitiska hänsyn skall beaktas såsom ovan har framgått. Rederinäringens intressen pekar dock nödvändigtvis inte i samma riktning som exporthandelns intressen. Den finska handelsflottan vill uppenbart inte förlora de ovan nämnda indirekta förmåner som **de facto** ingår i gällande farledsavgiftslagstiftning. Den konkurrensförmån som den finska handelsflottan erhållit framom den utländska skall

⁹⁴ Å andra sidan framförs det i Reg.prop. 267/84 beträffande slopanDET av fastställelseSystemet i fråga om kommunala hamnavgifter följande, s. 4: "Då behovet av att övervaka hamnavgifterna bedöms bör också den omständigheten beaktas, att av de kostnader som vistelsen i hamn åsamkar fartyget och varan, medräknat stuveriverksamheten, omfattas endast kommunernas offentligrättsliga hamnavgifter och statens sjöfartsavgifter av statens tillsyn. Dessa avgifters andel av alla kostnader är i medeltal 20 - 25 %".

⁹⁵ Se Arbetsgruppen 1988 s. 2 f.

med beaktande av rådande värderingar proportionellt bibehållas även om farledsavgiftslagstiftningen skulle justeras. Endast härigenom kan den finska rederinäringens och det övriga näringslivets intressen tillgodoses samtidigt.

Frågan är vilka rättspolitiska medel som kan vidtas för att åstadkomma en nedsättning av farledsavgiften. Närmast följande alternativ kan diskuteras:

1. Man upphäver principen om kostnadsmotsvarighet vid farledsverksamhet eller ger bättre möjligheter än nu att i vissa hänseenden avvika från den. Detta alternativ leder till en principiell diskussion om förhållandet mellan statens grundtjänster som finansieras genom skatter och särtjänster som finansieras med särskilda avgifter.

2. Man bibehåller formellt kostnadsmotsvarighetsprincipen, men reglerar annorlunda än hittills vilka kostnader som skall beaktas i kalkylerna. Farledsverksamheten tillgodoser ett antal andra intressegrupper än fartygsoperatörer. En motsvarande tankegång framgår av lotsningskommissionens ovan refererade betänkande beträffande kostnadsmotsvarighetsprincipen i fråga om lotsningsavgiften (se avsnitt 4.1. ovan efter not 54).

3. Man bibehåller kostnadsmotsvarighetsprincipen, men omriktar betalningsskyldigheten så att även andra grupper än fartygsoperatörer belastas av en avgift.

4. Man bibehåller kostnadsmotsvarighetsprincipen, men inom statsförvaltningen strävas till

- att farledsverksamheten effektiveras utan kostnadsstegringar,
- att direkta inbesparingar i löpande kostnader uppstår och
- att statsmakten avstår från åtminstone mindre viktiga projekt och investeringar.

Det är skäl att närmare diskutera dessa rättspolitiska medel.

Avstående från kostnadsmotsvarigheten. Formellt bibehållande av kostnadsmotsvarigheten med en särskild reglering av vilka kostnader som faller under kalkylerna

För dessa två alternativ kan framföras likadana argument. De innebär att statens grundtjänster måste utvidgas från de nuvarande och bekostas genom skatter. Med hänsyn till det i avsnitt 1. framförda accentueras olika intressen: 1) fiskala intressen, vilka utan tvekan är förenade med politiska hänsynstaganden, och 2) näringslivets intressen.

Ifall det senare alternativet föredras åsidosätts de fiskala intressena på sikt inte, emedan syftet med en avgiftsnedsättning är att förbättra näringslivets ekonomiska verksamhetsförutsättningar, vilket faktum förstärker det ekonomiska livet i Finland samt sysselsättningssituationen på den privata arbetsmarknaden. Skatteinkomsterna kan härigenom beräknas bli större. Dessutom är belastningen på skattesidan i detta sammanhang av marginell betydelse, emedan en pulverisering på ett stort antal skattskyldiga äger rum.

Såsom tidigare har framgått uppstår kostnader för farledsverksamheten till stor del genom isbrytarinvesteringar och -drift. Frågan har ställts, huruvida man i fråga om kostnadsmotsvarigheten alls skall beakta detta element, emedan hela samhället är beronde av vintertrafik. Ca 85 % av transportvolymen i utrikeshandeln utgörs av sjötransporter.⁹⁶ Uppenbart påverkas sakläget av regionalpolitiska skäl. Delegationen för hamnären den har år 1988 givit ett betänkande om utvecklingen av hamnarna. I betänkandet har kalkyler utförts om kostnader föranledda av transporter till sjöss till Bottenviken och Bottenhavet och alternativt till hamnar i södra Finland jämte landtransporter till de norra delarna av landet. De för samhället uppkomna transportkostnaderna är i dessa fall ungefär desamma. I betänkandet anses vintertrafiken till sjöss till norra Finland vara motiverad.⁹⁷

Om man värdesätter det argumentet att sjöfarten berör hela det finska samhället talar detta för att av sjöfarten föranledda offentliga kostnader kan till en väsentlig del täckas med betalningar utan vederlag, dvs. med allmänna skattemedel.

Avstående från kostnadsmotsvarighetsprincipen kan inte åstadkommas på annat sätt än genom en ändring av FarledsavgL. Detsamma gäller omprövningen av vilka kostnader som skall falla inom ramen för kostnadsmotsvarighetskalkylen.

⁹⁶ Se det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 s. 1.

⁹⁷ Se Kom.bet. 1988:47 s. 17 och s. 57 ff.

Omstyrning i fråga om grupper av betalningsskyldiga

De tjänster som via farledsverksamhet erbjuds riktar sig **de facto** inte endast till fartygsoperatören. De transporterade varorna drar nytta av samma tjänst. Det kan därmed ifrågasättas, huruvida en sådan ståndpunkt kan godtas att farledsverksamheten skall täckas av handelsfartyg och av fartygsoperatören. I Sverige betalar den transporterade lasten en farledsvaruavgift, som inkomstmässigt är viktigare för staten än den svenska fyravgiften.⁹⁸

En viss jämförelse kan göras med den civilrättsliga lagstiftning som berör skadeståndsansvaret för oljeskador. OljeansvarighetsL (401/80) baserar sig på oljeansvarighetskonventionen av år 1969. I samband med konventionens tillkomst diskuterades frågan om ansvarssubjektet ingående. Å ena sidan ansågs det att fartygsdriften var den potentiella risken för miljön, medan andra åsikter förfäktade den tanken att det egentligen var lastens farliga egenskaper som kunde ge upphov till skada. Gränsdragningsproblematiken accentuerades genom att man ansåg det strikta ansvaret utgöra utgångspunkten i regleringen. En kompromiss uppnåddes genom att fartygets ägare var den primärt ansvariga. "Lastens ansvar" ordnades genom att oljeimportörerna genom konventionen om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja ålades att betala en särskild avgift till en internationell fond, från vars medel under vissa förutsättningar oljeskador skulle ersättas (se lagstiftningen om godkännande av ovan nämnda konventioner, 1097 och 1098/80).⁹⁹

⁹⁸ Se F om farledsvaruavgift (1977:1119), F om farledsvaruavgift i vissa fall (1978:13) och F om fyravgift (1977:1118). Inkomsterna i Sverige år 1988 var 302 milj. kr från farledsvaruavgifter, 188 milj. kr från fyravgifter och 72 milj. kr från lotsavgifter.

⁹⁹ Se närmare beträffande denna diskussion Tulokas s. 142 ff. och 18 §.

Farlederna används av ett antal andra fartyg än de som opererar inom handelssjöfarten. Offentliga fartyg använder sig av samma tjänster. Ett antal farleder används dessutom i första hand och nästan enbart av nöjestrifiken.

Genom en omstyrning av kostnaderna direkt på de transporterade varorna uppnås inte en sådan inbesparing i transportkostnaderna som näringslivet uppenbart har avsett. Detta alternativ berör inte den principiella diskussionen beträffande en fördelning av kostnaderna i grundtjänster och särtjänster. Nyttan i samband med nu avsedda arrangemang skulle uppenbart komma endast fartygsoperatörer till godo. De värderingar som ovan framfördes om hela näringslivets intressen skulle inte bli beaktade. De direkta transportkostnaderna för varor skulle inte minska. Arbetsgruppen 1988 har uttalat sig i samma riktning.

Påförandet av avgifter för nöjestrifiken vore en försvarlig åtgärd redan av principiella skäl.¹⁰⁰ I annat fall betalar handelssjöfarten för den fördel som en annan trafikeringsform till sjöss erhåller. I de totala inkomsterna vore debiteringen av nöjestrifiken dock av marginell betydelse.

Beträffande den fasta skärgårdsbefolkningens skyldighet att täcka kostnaderna för farleder synes råda en allmän uppfattning om att existensmöjligheterna i landets olika delar skall utjämnas i så hög grad som möjligt.¹⁰¹ Konflikterna gäller främst hurudana medel man härvid skall använda. Däremot är det inte befogat att påföra handelssjöfarten de särskilda kostnader som av dessa behov uppstår. I fråga om farledsverksamheten och dess relation till den fast bosatta skärgårdsbefolkningens behov är det fråga om en typisk till staten hörande grundtjänst som hela samhället skall stå för.

Av sjöfartsstyrelsens farledsprogram för perioden 1989 - 1997 framgår att båtfarledsinvesteringarna varierar mellan 1,5 och 2 milj. mk per år och farledsinvesteringarna för förbindelsebåtar mellan 0,5 och 1,3 milj. mk. per år. De totala årliga investeringskostnaderna har upp-

¹⁰⁰ Se beträffande byggande av småbåtshamnar budgetpropositionen för år 1989 s. 401 enligt vilken för detta ändamål beviljas 1 milj. mk.

¹⁰¹ Se budgetpropositionen för år 1989 s. 400: "Genom att bygga småhamnar utvecklas fiskehamnsnätet inom alla fiskesområden, förbättras turismnäringens verksamhetsförutsättningar samt verkställs skärgårdslagen genom att man tillser att skärgårdens fasta befolkning får den bryggservice för förbindelstrifiken som behövs för boende, utkomst och nödvändiga ärenden".

skattats till 63 milj. mk.¹⁰² Beloppen visar att, även om en omstyrning i ovan nämnda riktning skulle vidtas, vore detta av ringa betydelse.

Alternativ 3. kan i ovan nämnda belysning inte anses vara ett centralt rättspolitiskt medel om man strävar till att åstadkomma en nedsättning av farledsavgiften med beaktande av både sjöfartens och näringslivets behov.

Inbesparingar

Det står klart att man i Finland bör diskutera den nationella hamnpolitiken och ställa frågan i vilken grad hamnfunktionerna skall centraliseras till sådana orter där trafikförbindelserna i land ligger på en godtagbar nivå och är ändamålsenliga. Centrala allmänna strävanden har uppställts av delegationen för hamnären den i dess betänkande av år 1988.¹⁰³ En bidragande synpunkt till denna diskussion består i möjligheten att åstadkomma inbesparingar i sjöfartsförvaltningen genom att farledsverksamheten koncentreras.

I Finland finns 31 allmänna kommunala hamnar och 13 betydelsefulla privatägda industrihamnar. Härutöver har industrin ett antal små lastningsplatser, närmast på Saimen- området.¹⁰⁴

I ovan nämnda betänkande uppställs en gruppering med beaktande av styrning av statliga medel: 1) Riksomfattande och regionala allmänna hamnar till vilkas utvecklande statsmakten skall bidra, 2) lokala allmänna hamnar till vilkas utvecklande statsmakten lämnar bidrag endast av särskilda skäl, 3) företagshamnar till vilkas utvecklande statsmakten bidrar endast av särskilda skäl exempelvis i avsikt att säkerställa

¹⁰² Se Kom.bet. 1988:47 s. 43.

¹⁰³ Se om utgångspunkterna till betänkandet Kom.bet. 1988:47 s. 1 ff.

¹⁰⁴ Se Kom.bet. 1988:47 s. 16.

produktionsverksamheten eller riksomfattande energibehov eller i avsikt att beakta miljöfaktorer.¹⁰⁵

Delegationen för hamnären den har uttalat att statsmakten i första hand borde koncentrera sig på att utveckla sådana hamnar som har riksomfattande eller regional betydelse och som i en helhetsvärdering kan ekonomiskt motiveras.

I betänkandet föreslås inte direkt att hamnverksamheten borde koncentreras. Indirekt framgår ett koncentrationstänkande därigenom att i den hierarkiska ordningen skall riksomfattande och regionala allmänna hamnar prioriteras vid användningen av statsmedel. Företagshamnar skall i regel prioriteras framom lokala allmänna hamnar. Även sådana specialhamnar som med specialtjänster kan underlätta trafikanhopningar i närliggande stora hamnar skall prioriteras framom de lokala allmänna hamnarna. Vidare uttalas att nya hamnar borde bildas endast i exceptionella fall. I fråga om farledsverksamhet uttalas att farlederna till lokala hamnar upprätthålls, men de utvecklas inte. Det samma gäller företagshamnar varvid farlederna dock kan utvecklas i vissa fall.¹⁰⁶

En faktisk koncentration av utrikestrafiken har i vilket fall som helst ägt rum. Nästan 80 % av export- och importtrafiken går över de tio största hamnarna och nästan 95 % över de 20 största.¹⁰⁷

Det har inte ansetts motiverat att i gällande lagstiftning gradera farledsavgiften enligt hamnarna, emedan detta skulle förutsätta

¹⁰⁵ Se beträffande beskrivningen av dessa olika hamntyper Kom.bet. 1988: 47 s. 27. Riksomfattande eller regionalt betydelsefulla allmänna hamnar består av de stora kommunala hamnarna i Finland. De utgör grunden till hamnnätet. I denna grupp har inkluderats hamnar med beaktande av geografiska omständigheter och strävan till sund konkurrens inom landets transportsystem. Hamnarna i Fredrikshamn, Kotka, Helsingfors, Hangö, Åbo, Nådendal, Raumo, Björneborg, Vasa, Karleby, Uleåborg och Kemi ingår i denna grupp. Som lokala allmänna hamnar betraktas sådana hamnar som har lokal eller begränsad regional betydelse. I denna grupp inkluderas Lovisa, Villmanstrand, Joensuu, Kalajoki och Kuopio. Som företagshamn räknas en sådan hamn som tjänar högst några industriföretag. Hamnen kan vara kommunal eller industriägd.

¹⁰⁶ Se Kom.bet. 1988:47 s. 109 ff.

en detaljerad värdering av avgiftens belopp med hänsyn till varje enskild hamn.¹⁰⁸ Kritik beträffande avgiftens uppbyggnad har dock framförts av delegationen för hamnären, emedan man vid tiden för utarbetandet av avgiftsregleringen inte kunnat beakta torrlast-djuphamnar.

Delegationen uttalar följande, se Kom.bet. 1988:47 s. 128 (övers.): "Sjöfartsavgifternas uppbyggnad har betydelse för hamnpolitiken. Vid definierandet av denna uppbyggnad fanns i Finland inte torrlast-djuphamnar vilket har lett till att koltransporterna oceanvägen visat sig leda till en åtta gånger högre farledsavgift i jämförelse med transporter från Polen. Behovet av ändringar beträffande uppbyggnaden av avgifterna borde utredas". - De av delegationen påtalade tämligen konkreta omständigheterna reflekteras i handels- och industriministeriets dispensavgöranden (se härom avsnitt 7.2.2.b. nedan). Det kan vidare nämnas att frågan om kostnaderna vid stenkolens fjärrtransport behandlades av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp i en skrivelse daterad 21.11.1984. Arbetsgruppen ansåg att orsak inte förelåg att på författningsnivå bevilja dessa transporter en särställning i jämförelse med andra beträffande den allmänna avgiftsnivån (se s. 2).

En ytterligare synpunkt är i vilken grad man skall acceptera farledsbyggande med allmänna medel till allmänna, men privatägda hamnar (se ovan vad som uttalats om delegationens för hamnären betänkande).

Inbesparingar kan vidare uppnås genom att ett antal farleder som upprätthålls av staten antingen avskaffas eller inte vidareutvecklas eller genom att man avstår från byggandet av nya farleder. Någon kategorisk lösning i en eller annan riktning kommer säkerligen inte i fråga.

I det sjöfartspolitiska programmet av år 1984 har man inte betraktat då gällande program om farledsbyggande kritiskt.

I programmet noteras endast de svårigheter som orskas av vår skärgård och långa kustlinje och den tilläggsbelastning som detta

¹⁰⁸ Se skrivelsen 31.5.1985 av en arbetsgrupp tillsatt av handels- och industriministeriet s. 2 f. Se vidare HIMb 9.7.1985 (mv Fairlane) som gällde en dispensansökan, s. 2. I delegationens för hamnären betänkande uttalas dock att hamnpolitiken kan styras av staten medelst bl.a. sjöfartsavgiftspolitik, se Kom.bet. 1988:47 s. 3.

i fråga om kostnaderna medför. I programmet accepteras sjöfartsstyrelsens farledsprogram för åren 1983 - 1992.

Sjöfartsstyrelsen har ett farledsprogram för åren 1988 - 1997. Investeringarna kanaliseras till största delen på större farledsprojekt. Som exempel kan nämnas att den planerade nya farleden Skiftet - Enskär med 13 meters djup har kalkylerats kosta 31 milj. mk under byggnadsåren 1996 - 1997. De totala kostnaderna beträffande farledsinvesteringar för dessa år är 126 milj. mk.¹⁰⁹ Delegationen för hamn-ärenden har ansett att programmet beträffande kostnaderna ligger på en skälig nivå med hänsyn till andra trafikinvesteringar och sjöfartens centrala roll. Enligt delegationen borde farledsprogrammet förverkligas enligt det planerade.¹¹⁰

För nöjestrifiken finns det inte behov av att upprätthålla farlederna på samma nivå som för handelssjöfarten. Redan nu publicerar myndigheterna ruttanteckningar endast avsedda för nöjestrifiken. Ifall nöjestrifiken har särskilda behov skall denna trafik som sagt själv bekosta utgifterna.

Det är uppenbart att frågan om farledsavgiftsnivån inte kan utgöra det enda argumentet för avstående från projekt. Med hänsyn till den kumulativa effekten av olika argument är det emellertid inte uteslutet att ovan avsedda inbesparingar kan upplevas vara motiverade. Det främsta argumentet är behovet av att skydda den marina miljön med preventiva medel: Farleder byggs inte på områden där risken för miljöförstöringar är uppenbar. I denna belysning kan det argumenteras för ett avstående från exempelvis den planerade farleden Skiftet - Enskär. Denna farled skulle gå igenom en mycket känslig del av vår skärgård.

Då statsmakten utövar verksamhet i monopolställning har det ibland ansetts att effektiviteten hämmas. Som ett medel i sammanhanget förordas en privatisering av verksamheten för åstadkommande av konkurrens. Konkurrensen anses medföra effektivitet och en positiv inverkan på prissättningen. Denna fråga är för omfattande för en närmare argumentering i detta sammanhang, men berör i princip inbesparingar i statens kostnader (jfr utvecklingen i de kommunala hamnfunktionerna avsnitt 5. nedan).

¹⁰⁹ Se Kom.bet. 1988:47 s. 1. och s. 43.

¹¹⁰ Se Kom.bet. 1988:47 s. 126.

I fråga om alternativ 4. påträffas en motsvarighet som hänför sig till lotsningsavgiften. Såsom ovan har framgått har inbesparingsbehovet haft en framträdande roll vid reformer beträffande lotsverkets administration.

Diskussionen ovan kan tänkas leda till slutsatsen att farledsavgiften **de lege ferenda** borde ställas på en nivå som ger bättre verksamhetsförutsättningar för sjöfartsnäringen samt för det övriga näringslivet och dess exporthandel än vad enligt gällande lag är fallet. Av de rättspolitiska medel som ovan har uppräknats kan i så fall en lämplig sammanbindning diskuteras med undantag för alternativ 3. som inte ansetts ha en tillönskad effekt.

Vid utredningen av olika rättspolitiska medel ovan har ställning inte tagits till ett antal specialfall eller till en kanalisering av farledsavgiften internt på fartyg av olika typ och nationalitet eller i varierande trafik. Bl.a. Arbetsgruppen 1988 tog ställning till farledsavgiften i förhållande till ro-ro- fartyg, fartyg avsedda för biltransporter, tankfartyg försedda med dubbelbotten, transitotrafik, stenkölstransporter och hamnarnas avgiftsgruppering. Arbetsgruppen förhöll sig negativt till samtliga diskuterade justeringar med undantag av en nedsättning av avgiften för ro-ro- fartyg på grund av nya skeppsmättningsregler.¹¹¹

Givet är att man inte helt kan avstå från farledsavgiften. Detta skulle innebära att den utländska handelsflottans ekonomiska intressen och utnyttjande av farleder på finska territorialvatten skulle täckas genom en skattebelastning som skulle vara riktad mot dem som är skattskyldiga i Finland. Ej heller kan den finska handelsflottans ställning genom eventuella ändringar försämrats i förhållande till utländska operatörer. Detta innebär att de tidigare påtalade indirekta fördelarna för finska handelsfartyg skall bibehållas i samma proportion som hittills eller en annan reglering som uppfyller samma syfte införs. Endast härigenom tillgodoses både den finska rederinäringens och det övriga näringslivets intressen.

¹¹¹ Se Arbetsgruppen 1988 s. 3 ff.

4.3. Abstrakta tjänster. Kanalavgiften

Enligt L om kanalavgifter (KanalavgL;404/65) erläggs för anlåtande av kanal inte avgifter, ersättningar eller arvoden. Denna princip ingick redan i den tidigare lagstiftningen.¹¹² Lagstiftningen av år 1965 föranleddes endast av Saima kanal- avtalet mellan Finland och Sovjetunionen (se nedan). I KanalavgL ingår två undantagsstadganden till avgiftsfriheten. För det första har kanalpersonalen under vissa förutsättningar rätt till arvode. För det andra uppbärs på Saima kanal tillståndsavgifter i avsikt att täcka de årliga särskilda utgifter, som föranleddes av det mellan Finland och Sovjetunionen 27.9.1962 undertecknade avtalet angående utarrendering av den Sovjetunionen tillhöriga delen av Saima kanal. För detta ändamål finns en särskild förordning, F om tillståndsavgifter för Saima kanal (958/81).

Ovan nämnda principiella stadgande i KanalavgL innebär att man avstått från kostnadsmotsvarighetsprincipen. KanalavgL har inte blivit föremål för ändringar i samband med utfärdandet av AvgL eller FarledsavgL. Det enda undantaget utgör de särskilda ovan nämnda utgifterna vid användningen av Saima kanal. Med uttrycket "särskilda utgifter" avses täckande av det årliga arrende som Finland nödgas erlagga till Sovjetunionen för kanalen.

Motiveringarna till KanalavgL visar att det sedan början av 1960-talet ansetts vara acceptabelt att kanalverksamheten hör till statens grundtjänster.

I samband med den tidigare lagstiftningen hade det uttalats att det ankom på staten att bygga och underhålla vattenvägar och att kostnaderna för denna verksamhet utgjorde en definitiv utgift för staten utan att de i form av trafikavgifter skulle återindrivas. Kanalerna ansågs vara likställda med allmänna vägar för vilkas anlåtande inte uppbärs särskilda avgifter.¹¹³

För Saima kanals del betonades särskilt att de nya avgifterna inte borde förhindra den kommande kanaltrafiken. Som en ytterligare orsak

¹¹² Se L om kanalavgifter (399/62).

¹¹³ Se Reg.prop. 18/65 s. 1.

anfördes att driftskostnaderna för kanalen och kanalavgiftsintäkterna var av ringa betydelse ur fiskal synpunkt.¹¹⁴ Samma tendens att inte ekonomiskt belasta Saima kanal- trafiken framgår av F om lättnader beträffande lotsnings- och farledsavgifterna i Saima kanal och Saimens vattenområde (203/81).

Avstående från kostnadsmotsvarighetsprincipen genom KanalavgL kan anses formellt riktigt. I sakligt hänseende har man delvis accentuerat sådana rättspolitiska aspekter som **de lege lata** inte har haft genomslagskraft i fråga om de övriga ovan behandlade sjöfartsavgifterna. En bidragande orsak som tydligen kumulativt har medfört att egentliga kanalavgifter för täckande av kostnaderna för Saima kanal inte uppbärs är utrikespolitiska skäl. Finland var inledningsvis mån om att handelssjöfarten genom Saima kanal skulle tryggas i ett ekonomiskt perspektiv.

Någon omvärdering beträffande den rättspolitiska grunden sedan KanalavgL utfärdades har inte ansetts behövlig.¹¹⁵

De i samband med KanalavgL framförda principerna är vägande. Det är överraskande att man i diskussionen om sjöfartsavgiftspolitik inte har ansett orsak föreligga att även i fråga om den övriga sjötrafiken låta motsvarande argument ha inflytande på lagstiftningens innehåll.

¹¹⁴ Se hänvisningen i föregående not.

¹¹⁵ I Reg.prop. 18/65 s. 1 diskuterades hur mycket av Saima kanal rörande utgifter skulle täckas av trafiken genom den. Som ett alternativ beaktades möjligheten att täcka arrendeavgiften, löner, underhåll och drift. Detta alternativ fick emellertid inte stöd och i motiven framfördes som orsak härtil: "Ifall man skulle önska uppbära dessa kostnader genom kanalavgifterna, är det uppenbart, att största delen av trafiken skulle tåla denna pålaga. Å andra sidan framgår av den undersökning Företagsekonomiska forskningsinstitutet på uppdrag av kommittén för organisering av hamnarna i Saimen utfört, att redan en kanalavgift av denna storlek skulle göra en del av transporterna olönsamma eller också skulle fraktförmånen härvid bli så liten, att en övergång till kanaltransport skulle vara osannolik". Denna försiktiga inställning till debitering av en avgift visar med all tydlighet hur viktigt det var för Finland att visa att trafiken genom Saima kanal skulle bli en framgång.

4.4. Sjöfartsavgifter av skattenatur. Lästavgiften

Lästavgiften är den enda sjöfartsavgiften som kan anses ha karaktären av skatt.

Avgiften har en gammal historisk bakgrund. Lästavgiften uppbärs enligt L om lästavgift (LästavgL;189/36) 3 § (ändrad 410/54) för att "användas för välfärdsverksamhet till förmån för sitt i yrke verksamma sjömän samt för främjande av sjöräddningsverksamheten". I samband med lagändringen år 1954 (410/54) stadgades att lästavgiften från början av år 1955 skulle intas i statsförslaget och den utanför statsförslaget stående lästavgiftsfonden skulle indras. Vid tiden för ändringen ansågs det ur statshushållningens synvinkel vara ändamålsenligt att inskränka antalet icke budgeterade fonder så mycket som möjligt.¹¹⁶

Den rättspolitiska grunden för användningen av de influtna medlen förblev dock densamma som i 1936 års reglering. Lästavgiften har ända sedan den år 1748 infördes använts för sjömännens välfärd. Åtminstone delvis har den ursprungliga rättspolitiska grunden bibehållits.¹¹⁷ Tyngdpunkten för styrningen av medlen har dock varierat från

¹¹⁶ Se Reg.prop. 62/54 s. 1 och Reg.prop. 64/34 s. 1. I första början uppbars lästavgifterna av sjömanshusen som handhade mönstringsärenden och bedrev verksamhet för sjömännens välfärd. Från år 1880 skulle lästavgifterna redovisas till Sjömannapensionsanstalten, vars ordförande utsågs av handels- och industriministeriet samt ledamöterna av direktionerna för samtliga sjömanshus. Anstalten skulle betala pensioner åt sjömän och deras familjer. Den indrogs år 1936 bl.a. av den orsaken att den frivilliga anslutningen till den inte hade varit så allmän som ursprungligen hade beräknats. I samband härmed upprättades med stöd av L om lästavgift en särskild lästavgiftsfond. Se vidare om bakgrunden till Sjömannapensionsanstalten Rosas (Välilinen) s. 75 ff.

Se om den rättsliga ramen för statliga fonder RF 66 § 2 mom. och Vesanen (Hoidosta) Kap. III.

¹¹⁷ Se Reg.prop. 75/76 s. 1, Reg.prop. 62/54 s. 1 och Reg.prop. 64/34 s. 1. Under den ryska tiden reglerades avgiften genom 1879 års F om den lästavgift, som skall af landets skeppsredare till sjömanshusen erläggas och F om den lästavgift, som af främmande fartyg skall till sjömanshusen i landet erläggas. 1921 års L angående erläggande av lästavgift (99/21) utfärdades främst med hänsyn till det svåra ekonomiska läget i landet. Genom lagen höjdes lästavgiften avsevärt. Någon annan orsak till denna lagstiftning förelåg inte, se Reg.prop. 51/20 passim.

pensioner till ett tillvaratagande av sjömännens sociala välfärd i allmänhet, varutöver användningen av medlen genom lagstiftningen år 1936 utvidgades att omfatta även sjöräddningsverksamhet.

I motiven till 1936 års LästavgL uttalas följande, se Reg.prop. 64/34, s. 4: "... borde lästavgiften dock allt framgent bibehållas och inkomsterna därav framdeles användas till sådana av staten understödda allmännyttiga ändamål, som i så omfattande grad som möjligt komma såväl landets egen sjöfart och sjömanskår som överhuvud sjöfarten på vårt land till godo... I främsta rummet borde inkomsterna från lästavgifterna härefter användas för socialt vårdarbete till förmån för våra sjömän å utländska hamnplatser". Även behovet av att understöda sjöräddningsverksamheten ansågs i motiven vara av vikt: "Främjandet av denna verksamhet länder här trafikerande fartyg och å dem tjänstgörande sjömän i allmänhet till nytta, oavsett deras nationalitet, och lästavgiftens uppbärande för detta ändamål torde under sådana förhållanden icke kunna ge ens utlänningarna anledning till kritik". Orsakerna till understödandet av den privata sjöräddningsverksamheten var främst att verksamheten ansågs vara smidigare än inom statsförvaltningen samt avsaknad av statliga medel för upprätthållande av ett godtagbart sjöräddningsnät.

Lästavgiften intas alltså enligt gällande lagstiftning i statsbudgeten, varvid den enligt indelningen i budgeten uppfattas vara en inkomst av skattenatur.

I fråga om budgeträttens ledande principer diskuteras huruvida inkomster kan bindas till bestämda utgifter. En sådan bindning, "öronmärkning", synes inte vara förbjuden enligt finsk rätt även om det har framförts att den skall komma i fråga endast i undantagsfall.¹¹⁸ Den budgetmässiga bundenhet som gäller i fråga om användningen av

Vid de senaste lagändringarna år 1976 (618/76) och år 1980 (1106/80) vidtogs endast en förhöjning av lästavgiften respektive preciserades frågan om dräktigheten beträffande fartyg med öppet shelterdäck.

¹¹⁸ Se Vesanen (Hoidosta) s. 95 ff. Vesanen talar om "nonaffektaatioperiaate" innebärande en princip som förbjuder en sammanbindning. Vesanen anser dock denna princip med hänsyn till stadgandena i RF och BudgetL inte utgöra positiv rätt i Finland.

de medel som influtit av lästavgifter överensstämmer med finsk budgeträtt.

På grund av att inkomsterna av lästavgiften skall användas för de ändamål som är stadgade i LästavgL kan avgiften betecknas ha en rättslig karaktär *sui generis*.¹¹⁹ En egentlig skatt är det inte fråga om, emedan till betalningen anknyts ett visst vederlag även om detta inte direkt riktar sig mot den betalningsskyldige. De tjänster som via avgiften erhålls är dock inte preciserade lika långt som beträffande farledsavgiftslagstiftningen. Någon likadan total eller partiell kostnadsmotsvarighet som i fråga om abstrakta tjänster kommer inte i fråga. Ej heller utförs de aktuella tjänsterna av staten utan åtminstone delvis av privaträttsliga organisationer.

Då lästavgiften enligt LästavgL 1 § erläggs endast en gång per kalenderår är det givet att den del av inhemska och utländska fartyg som anlöper Finland sällan bär en stor del av betalningsbördan exempelvis i relation till den transporterade lastmängden.¹²⁰

På grund av inkomsternas ovan nämnda bundenhet till understödsverksamhet föreligger det inte ett direkt fiskalt intresse i avgiften. Avstående från avgiften skulle i första hand innebära att understödet avbröts. Om däremot nämnda understöd även vid en sådan åtgärd skulle betraktas vara av sådan vikt att det borde fortgå vore man tvungen att trygga finansieringen med andra medel. I den belysningen kvarstår det ett intresse för staten att indriva lästavgiften. Ur den betalningsskyldiges synvinkel är lästavgiften inte en avsevärd belastning på grund av avgiftens engångskaraktär och dess belopp.

Å andra sidan kan man ställa frågan, huruvida lästavgiftens kvarhållande närmast av historiska orsaker kan anses motiverad. Andra skäl för detta egenartade system torde knappast föreligga. Det understöd som utgår till de aktuella organisationerna kan säkerställas på annat sätt. Frågan är dock inte så okomplicerad. Vid finansiering av understödet genom skattemedel skulle den utländska handelsflottan inte belastas av någon avgift, men denna flotta skulle trots detta erhålla vissa fördelar exempelvis med hänsyn till sjöräddningsverksamheten och sjöräddningsnätet.

¹¹⁹ Se budgetpropositionen för år 1989 s. 68 och s. 443 samt Reg.prop. 75/76 s. 1.

¹²⁰ Jfr Reg.prop. 75/76 s. 2.

5. DE KOMMUNALA SJÖFARTSAV- GIFTERNAS RÄTTSPOLITISKA GRUND

Hamnfunktioner uppfattas allmänt falla under kommunens allmänna kompetens enligt KomL 5 §, men kommunen har ingen lagstadgad skyldighet att upprätthålla hamn. Klart är dock att hamnarna spelar en central roll i Finlands infrastruktur.¹²¹ Frågan om kommunens kompetens i fråga om hamnfunktionerna tillspetsas om hamnen är förlustbringande. I så fall kan det anses att företag, även andra än kommunens medlemmar, subventioneras med kommunala medel.

De kommunala hamnarnas betydelse för kommunernas ekonomi varierar givetvis alltefter de individuella förhållandena. Inkomsterna från landets större hamnar varierade år 1981 mellan 0,9 - 6,2 % av kommunens totala inkomster. Enligt Finlands Hamnförbund var inkomsterna i förbundets medlemshamnar i medeltal 1,8 % av kommunens totalinkomster. Kostnaderna var av samma storleksordning.

Det är uppenbart att de mindre hamnarna inte är lika lönsamma som de stora. En lättförklarlig orsak är att grundinvesteringarna per fartygsanlöp är större än i fråga om de stora hamnarna.¹²²

¹²¹ Se Kom.bet. 1984:23 s. 9 ff.

¹²² Se Kom.bet. 1988:47 s. 17 och s. 108 varvid det framgår att de små hamnarnas företagsekonomiska lönsamhet vid en närmare granskning visade sig vara svag och klart svagare än de stora hamnarnas. Lönsamheten i följande hamnar undersöktes: Tomeå, Brahestad, Kalajoki, Kaskö, Merikarvia, Kimito, Dalsbruk, Ekenäs, Ristiina, Kuopio, Joensuu, Kitee och Siilinjärvi. Lönsamhetsutvecklingen har dessutom varit negativ i de små hamnarna, särskilt i sådana som gjort stora investeringar. Vid en helhetsekonomisk värdering visar undersökningen något andra resultat: småhamnens existens kan motiveras särskilt om den industri som hamnen tjänar ligger nära hamnen. Se ytterligare beträffande statistiska uppgifter Kom.bet. 1984:23 s. 22 ff.

Det är otvetydigt att det allmänt sett finns ett stegringstryck på de kommunala skatteörena. För undvikande av höjda kommunalskatter riktar sig intresset till andra inkomstkällor, bland dem de kommunala avgifterna, inklusive hamnavgifterna.¹²³ Stark skattemedvetenhet medför tryck på inkomster från andra källor (jfr avsnitt 1. ovan).

I kommunalrätten görs en skillnad mellan offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter. Enligt **Hannus** avses med de förstnämnda avgifterna att debiteringsrätten stöder sig på uttryckliga stadganden i lag eller att kommunen i övrigt har en debiteringsrätt, emedan avgifterna riktar sig till användningen av offentliga inrättningar och tjänster. Som ett exempel nämns trafikavgifterna. I fråga om privaträttsliga avgifter är kommunens ställning detsamma som beträffande ett privat samfund som innehar likadana inrättningar eller som kan erbjuda likadana tjänster. Kommunens roll som affärsanstalt accentueras. Som exempel nämner Hannus hamnkransavgiften.¹²⁴

Hamnavgifterna kan indelas på ovan nämnt sätt. Skillnaden kan ha relevans i olika rättsliga sammanhang vilka berörs närmare nedan i detta avsnitt samt i avsnitt 8.

I fråga om de offentligrättsliga hamnavgifterna ingick i L om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/76) 2 § tidigare ett stadgande enligt vilket kommunfullmäktiges beslut beträffande debitering av nya eller ändrade avgifter för allmän trafik skulle underställas ministeriet för inrikesärendena för fastställelse.¹²⁵ Fastställelseförfarandet hade införts i avsikt att hindra osund konkurrens mellan kommunerna. Senare bibehölls förfarandet även med hänsyn till att hejda en allmän höjning av prisnivån.¹²⁶ Man tillämpade en enhetsprinsipp.

¹²³ Se härom Kom.bet. 1984:23 s. 20 f.

¹²⁴ Se Hannus s. 305 f. Se även Kom.bet. 1984:23 s. 18 f. varvid det dessutom framgår att de av kommunerna debiterade avgifterna är till antalet totalt ca. 150.

¹²⁵ Fastställelseförfarandet har en lång historisk bakgrund och förklaring. Redan på 1700- talet fastställde städernas magistrater avgifter för allmän trafik. Fastställelserätten överflyttades i slutet av nämnda århundrade åt kungen. Se Kom.bet. 1984:23 s. 34 ff. om den historiska utvecklingen.

¹²⁶ Se Reg.prop.249/82 s. 1, Reg.prop. 267/84 s. 2. samt Hannus s. 305 f.

Klart är att denna princip kunde medföra att kommunen inte hade möjligheter att täcka hamnkostnaderna genom hamnavgifterna utan var tvungen att bekosta skillnaden med kommunala skattemedel, statsunderstöd el.dyl. I lagmotiven anknutna till i lagen sedermera gjorda ändringar uttrycktes detta beroendeförhållande som "den partiella skattenatur hos betalningarna som sammanhänger med enhetsprissystemet".¹²⁷ Dessutom kunde en bunden avgiftspolitik uppfattas medföra kommunal subvention för alla hamnbrukare vilka ofta dessutom inte var kommunens medlemmar.¹²⁸ Ett enhetligt prissystem medförde även att konkurrens mellan kommunala hamnar inte uppstod i fråga om vederbörande avgifter. Effektiviteten i servicen ansågs dessutom lida härav (se om dessa synpunkter i det följande som förklaring till lagändring).¹²⁹

Den i L om kommunala hamnordningar och trafikavgifter genomförda ändringen år 1983 (448/83) frigjorde alla andra kommunala avgifter från fastställelseförfarandet förutom avgifter för allmän trafik i hamn. År 1985 ändrades lagen så att fastställelseförfarandet inte mera ansågs vara nödvändigt för hamnavgifternas del (469/85). Fastställelseskyldigheten upphörde 1.1.1987.¹³⁰

Ändringen reflekterar nationella nyvärderingar i den kommunala avgiftspolitiken. För det första ansågs fastställelseförfarandet enligt lagmotiven vara i strid med principen om kommunal självstyrelse.¹³¹ För det andra betraktades fastställelsesystemet vara synnerligen

¹²⁷ Se Reg.prop. 267/84 s. 2.

¹²⁸ Se om denna infallsvinkel Kom.bet. 1984:23 s. 7 ff.

¹²⁹ Stegringstrycket hade dessutom enligt vissa kretsar inte tillmötesgått förståelse på statsmaktens sida. Avgifterna ansågs ha höjts för långsamt. Se Kom.bet. 1984:23 s. 15.

¹³⁰ Ändringen föregicks av en ingående utredning, se Hamnavgiftskommisionens betänkande, Kom.bet. 1984:23.

¹³¹ I motiven framfördes särskilt att man redan avstått från motsvarande styrning i många andra hänseenden, se Reg.prop. 267/84 s. 1. Se om den kommunala självstyrelseprincipen RF 51 § 2 mom. och KomL 1 §. Se vidare Hannus s. 25 som betonar att kommunal självstyrelse är den väsentligaste delen i kommunalförvaltningen. Beskattningsrätten tryggar detta syfte; se även s. 40 f.

tungt.¹³² För det tredje ansågs det vara nödvändigt att hamnarnas individuella förhållanden bättre kunde beaktas. Hamnens storlek och läge samt investerings- och andra utvecklingsbehov ansågs motivera skillnader i avgifterna. Härigenom skulle man dessutom kunna avgöra till vilken del hamnkostnaderna täcks med avgifter och till vilken del med skattemedel. För det fjärde ansågs det vara viktigt även för kommunerna att kunna tillämpa kostnadsmotsvarighets- och självkostnadsprinciperna. För det femte ansågs det vara av vikt att öka konkurrensen mellan hamnarna medförande effektivitet inom hamnverksamheten och bättre service än tidigare. För det sjätte utgjorde ändringen ett mönster varigenom den ökade privata aktiviteten vid upprätthållandet av allmänna hamnar kunde hejdas. En sådan utveckling betraktades nämligen inte enbart vara positiv med hänsyn till hela nationalhushållningen.¹³³

Å andra sidan betonades att de offentligrättsliga hamnavgifterna inte efter lagändringen helt skulle frigöras från styrning. Prissättningen skulle påverkas av Finlands Hamnförbunds rekommendationer samt de allmänna reglerna beträffande prisövervakning.¹³⁴ Dessa hänsyn var av relevans, emedan vissa myndigheter och intresseorganisationer hade givit uttryck för att avgiftsnivån efter avståendet från fastställesystemet skulle stiga.¹³⁵ Även regionalpolitiska skäl gjorde sig tydligen gällande. Hamnavgiftskommissionen uttalade i sitt betänkande att utan ett visst fortsatt enhetspristänkande kunde de norra hamnarna råka i ett sämre konkurrensläge jämfört med de andra.¹³⁶

¹³² Se om det komplicerade förvaltningsförfarandet Kom.bet. 1984:23 s. 35 ff.

¹³³ Se närmare om orsaken till lagändringen Reg.prop. 267/84 s. 1 om betydelsen av kommunernas självstyrelse samt s. 2 och s. 4 beträffande de övriga motiveringarna till ändringen. Även det nordiska perspektivet togs i beaktande. De övriga nordiska länderna hade avstått från fastställesystemet redan tidigare.

¹³⁴ Se Reg.prop. 267/84 s. 4. och Kom.bet. 1984:23 s. 109.

¹³⁵ Se Kom.bet. 1984:23 s. 106 varvid det bl.a. framgår att industrins, handelns och rederinäringens representanter ansåg att avstående från fastställesförfarandet i det skedet ännu inte uppfattades vara aktuellt. Detta borde ske gradvis.

¹³⁶ Se Kom.bet. 1984:23.

De offentligrättsliga hamnavgifterna indelas i hamnavgifter för fartyg och hamnavgifter för varor. De sistnämnda behandlas inte närmare i denna undersökning. Det har ansetts att de förstnämnda avgifterna skall täcka kostnaderna för de "våta grundanläggningarna" (såsom kajer, bassänger och kommunala farleder), medan de senare skall täcka kostnaderna för de "torra grundanläggningarna" (såsom markområden vid hamnen och landförbindelser).

Genom de sk. privaträttsliga hamnavgifterna täcks övriga kostnader såsom kostnaderna för lager, lagerområden, lasthanteringsanordningar, fartyg ägda av hamnförvaltningen och de övriga till buds stående tjänsterna.¹³⁷

Som vidare exempel på privaträttsliga avgifter kan hänvisas till Vasa stads taxa för hamnbogsering. I 3 § stadgas att "Bogseringen sker i enlighet med de villkor som fastställts av förbundet Scandinavian Tugowners Association (bogserbåtägarna i Skandinavien)". - Man hänvisar till standardvillkor brukliga i den privata sjöfartsnäringen.

Avgiften för hamnlotsning betraktas vara av privaträttslig natur. Härvid uppstår vissa särskilda tolkningsproblem (se avsnitt 8.2. nedan).

Uttrycket "privaträttsliga hamnavgifter" har stadgat sig i de kommunala hamnförvaltningarnas språkbruk. Rätten att debitera för ifrågavarande tjänster stöder sig traditionellt på tariffer godkända av kommunfullmäktige eller genom delegeringsbeslut av ett annat kommunalt organ.

I dagens läge nöjer man sig inte endast att diskutera hamnavgiftspolitiken vad gäller både den offentligrättsliga och privaträttsliga delen i belysning av kostnads motsvarighets- och självkostnadsprinciperna i avsikt att få kostnaderna täckta, utan kommunens roll som affärsanstalt accentueras alltmer.¹³⁸ Det synes inte rättsligt vara helt klart, huruvida verksamheten får vara inkomstbringande, men å andra sidan är detta ett redan existerande faktum i många hamnar.¹³⁹ Beträffande de statliga

¹³⁷ Se Kom.bet. 1984:23 s. 32.

¹³⁸ Se Kom.bet. 1988:47 s. 50.

¹³⁹ Se Kom.bet. 1984:23 s. 19.

avgifterna förutsätts i AvgL att icke-vinst- principen iakttas, om fråga inte är om statens affärsverk. Motsvarande bundenhet till icke-vinst-principen synes inte föreligga i fråga om de kommunala hamnavgifterna.

I HFD 1.10.1975 ligg. 3736 ansågs stadsfullmäktige inte ha överskridit sin befogenhet vid beslut om uppbärande av ny hamnavgift vars avkastning uppenbart översteg kostnaderna för ifrågasatt funktion i hamnen. Det var fråga om införande av en särskild passageraravgift. - I avgörandet tillämpades Ålands landskapslagar, men den principiella inställningen i HFD till vinstsyftet framgår. Fullmäktigebeslutet skulle enligt landskapslagstiftningen underställas landskapsstyrelsen för prövning och fastställelse. - Passageraravgifternas ställning är eventuellt oklar. Men exempelvis av Helsingfors hamnavgiftstaxa för passagerare framgår att den har underställts ministeriet för inrikesärendena för fastställelse. Det anses därmed vara fråga om en offentligrättslig avgift.

Kommunen kan **de lege lata som utgångspunkt** anses ha rätt att debitera hamnavgifter som tillbringar vinst.¹⁴⁰ Vinstprincipen kan inte anses vara utesluten ens för de offentligrättsliga avgifternas del. Till vinstsyftet anknyts samtidigt principen om fri konkurrens. EG-utvecklingen och samarbetet mellan EG och EFTA vid skapandet av **European Economic Space** kommer att accentuera en fri konkurrens mellan hamnarna även om det samtidigt finns en strävan till att uppnå enhetliga grunder för avgifter.¹⁴¹

En annan fråga är i vilken grad vinstprincipen råkar i konflikt med andra intressen. Denna fråga återkommer nedan.

Nya utmaningar beträffande godsflödet, tekniken, ekonomin, förvaltningen och transportrutterna dikterar hamnarnas verksamhetsför-

¹⁴⁰ Se Hannus s. 306. I Hamnkommissionens betänkande betonas för de offentligrättsliga hamnavgifternas del dock endast att en kostnadsmotsvarighet på sikt borde uppnås, se Kom.bet. 1984:23 s. 28. Samma princip föreslås till och med för de privaträttsliga hamnavgifterna se s. 30 ff.

¹⁴¹ Se om samarbetsplanerna mellan EG och EFTA i stöd av Luxemburg-deklarationen år 1984 Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands inställning till den västeuropeiska integrationsutvecklingen 1.11.1988 s. 16 samt om utvecklingen med hänsyn till hamnpolitiken Kom.bet. 1988:47 s. 56.

mer.¹⁴² Även fartygens tekniska utveckling måste tas i beaktande vid hamnfunktionernas planering.¹⁴³ En bolagisering av den kommunala hamnverksamheten synes vara den kommande trenden.¹⁴⁴ I Hangö har det planerats att en bolagisering av hamnen år 1989 skulle äga rum med kommunen som enda ägare av hamnaktiebolaget.¹⁴⁵ I så fall opererar man öppet med affärsmässiga realiteter. För Hangös del har dock planerna på bolagisering tills vidare bordlagts. Den politiska situationen i staden har tydligen inte möjliggjort beslutsfattande i frågan, varutöver det har ansetts vara behövligt att närmare utreda bl.a. det tilltänkta bolagets skatterättsliga ställning. Finlands Hamnförbund synes understöda bolagiseringsutvecklingen i hamnarna.

Med hänsyn till kommunernas ekonomiska intressen beträffande hamnfunktionerna behövs i ett framtidsperspektiv nödvändigtvis inte en ovan nämnd indelning i offentligrättsliga och privaträttsliga hamnavgifter annat än eventuellt i ett budget- och bokföringstekniskt perspektiv. Indelningen kan däremot upprätthållas av systematiska och rättsliga behov såsom i denna framställning. Indelningen har rättslig betydelse endast så länge som variationer de lege lata mellan dessa grupper av hamnavgifter förekommer. De lege ferenda kunde man uppenbart avväga att avskaffa dessa skillnader, om en gång de ekonomiska realiteterna och därmed den rättspolitiska grunden inte ger anledning härtil.

Finlands Hamnförbund, som tidigare framförde förslag till ministeriet för inrikesärendena för fastställelse av de offentligrättsliga hamnavgifterna, publicerar numera rekommendationer om dessa. Den senaste rekommendationen har utfärdats 4.7.1988 i cirkulär 42/88.

¹⁴² Se härom Kom.bet. 1988:47 s. 38 ff. I samband med utredningen tillfrågades hamnkommunerna om utvecklingsplanerna. Av svaren framgår många klart utopistiska och ohållbara kommunala ställningstaganden.

¹⁴³ Se Kom.bet. 1988:47 s. 47 varvid det bl.a. framgår att hamnuppehållen i framtiden kommer att minska med 10 - 50 %, att container- och den övriga störenhetstrafiken kommer att öka, att fjärrtrafiken i finska hamnar kommer att minska och att det utländska tonnageets andel i transporter rörande Finland kommer att öka.

¹⁴⁴ Se Kom.bet. 1988:47 s. 3. Delegationen för hamnärenden har betonat behovet av att utveckla lagstiftningen i enlighet härmed, se s. 128.

¹⁴⁵ Se Kom.bet. 1988:47 s. 16.

Den är avsedd att vara i kraft till slutet av år 1990, om inte särskilda justeringsbehov därförinnan uppstår. I rekommendationen anges en minimi- och maximidebitering. Vid prissättningen har mera än tidigare betonats hamnverkets karaktär av affärsföretag bl.a. genom att man utökat hamnverkets prövningsrätt vid fastställandet av de nu avsedda avgifterna. I cirkuläret betonas att helhetsinkomsterna från hamnen inte skall minska. Det anses vara viktigt att möjliggöra en långsiktig tariffpolitik. Finlands Hamnförbund anser att avvikelser från rekommendationen skall vidtas endast av synnerligen vägande skäl och först efter att förbundet har hörts i frågan.

Dessa anvisningar innebär att den faktiska konkurrensen mellan olika kommunala hamnar inte har utvecklats fritt. Om den styrning som genomförs av Finlands Hamnförbund iakttas kan detta anses leda till att skillnaden i jämförelse med läget före ovan nämnda lagändring beträffande avstående från fastställelseförfarandet är tämligen anspråkslös. Denna form av övervakning förutsattes dock av regeringen då de offentligrättsliga hamnavgifterna frigjordes från fastställelseförfarandet.¹⁴⁶ Nedan undersöks i vilken grad Finlands centrala hamnar har följt rekommendationen.

De privaträttsliga hamnavgifterna kan tjäna som en jämförelsegrund i avsikt att visa huruvida märkbara skillnader uppstår i hamnarnas avgifter då någon styrning från ett ministerium eller en central intresseorganisation inte kommer i fråga. Jämförelsen visar även huruvida den "fria konkurrensen" faktiskt leder till skillnader i fråga om avgifterna.¹⁴⁷

En undersökning av avgiftspolitiken i Finlands centrala hamnar, dvs. i Kotka, Fredrikshamn, Helsingfors, Hangö, Åbo, Nådendal, Raumo, Björneborg, Vasa, Karleby, Uleåborg och Kemi hamnar har genomförts.

Inledningsvis har antecknats de av Finlands Hamnförbund utfärdade rekommendationerna. Vissa särfall har dock utelämnats. Det första schemat avser offentligrättsliga hamnavgifter för fartyg. Avgifterna relateras till mk/nrt. Det andra schemat visar de privaträttsliga hamnavgifter som berör fartyg. I fråga om dessa är det svårt

¹⁴⁶ Se Reg.prop. 267/84 s. 4 och Finlands Hamnförbund, cirkulär 42/88 s. 3.

¹⁴⁷ Behovet av att konkurrera med hamnavgifter kan bli kraftigare om hamnarnas geografiska inflytande går på varandra. En sådan utveckling synes äga rum i Finland. Se Kom.bet. 1988:47 s. 26.

att till alla delar uppställa jämförelser. I vissa hamnar ingår exempelvis ingen kommunal service för hamnbogsering. De kommunala lyftanordningarna företer varierande lyftkapaciteter så att en jämförelse inte är möjlig. I schemat har av denna anledning införts endast sådana privaträttsliga hamnavgifter som påträffas i flere hamnar och som är jämförbara med varandra.

Finlands Hamnförbunds rekommendationer i fråga om hamnavgifter för fartyg är följande:

- 1.a. Lastfartyg i utrikesfart, sommar (1.5. - 30.11.) 1,50 - 2,15
- 1.b. Lastfartyg i utrikesfart, vinter (1.12. - 30.4.) 1,80 - 2,65
- 2.a. Lastfartyg i inrikesfart, sommar 0,55 - 0,85
- 2.b. Lastfartyg i inrikesfart, vinter 0,90 - 1,35
3. Avfallshantering 0,08 - 0,18, min. 100 - 190, max 300 - 600.

Av passagerarfartyg debiteras enligt rekommendationen (och enligt kommunala hamnavgiftstaxor) samma avgifter, men passagerarfartyg i regelbunden trafik i minst tre månader under kalenderåret erhåller en 40 % stor rabatt. Vid anlop för service rekommenderas att endast 40 % av "normalavgiften" debiteras. Det sistnämnda har uppföljts i samtliga undersökta hamnar. I rekommendationen ingår dessutom minimiavgifter.

Det första schemat visar att man inte undantagslöst hållit sig inom ramen för Finlands Hamnförbunds rekommendationer. Skillnaderna över lag kan dock anses vara tämligen betydelselösa.¹⁴⁸ Av det andra schemat framgår samma trend, men det finns tydligare skillnader än i fråga om schema 1. Denna i och för sig begränsade statistik låter antyda att trots fri avgiftsbeläggning några extrema åtgärder i konkurrenshänseende inte har eller kan ha vidtagits av hamnkommunerna.

En schematisk framställning visar dock inte hela sanningen, emedan den beaktar endast "standardanlop". Vid en granskning av kommunernas taxor som helhet blir bilden en annan. Några kommuner synes ha formulerat hamntaxan på ett sådant sätt att viss trafikering erhåller en förmånligare avgiftsbehandling än andra. Särregleringen är uppenbart av betydelse för kommunen, emedan under den faller en mycket stor del av vederbörande hamns hela transportvolym. Av til-

¹⁴⁸ Jfr Kom.bet. 1988:47 s. 53 där man ansett att konkurrensen skulle öka. Jfr å andra sidan Kom.bet. 1984:23 s. 100 varvid man för de offentligrättsliga hamnavgifternas del ansett att konkurrens effekten på sikt knappast vore betydelsefull.

OFFENTLIGRÄTTSLIGA HAMNAVGIFTER FÖR FARTYG I MK

	Kotka	Fredr. hamn	H. fors	Hangö	Åbo	Nåden- dal	Raumo	Björne- borg	Vasa	Karleby	Uleå- borg	Kemi
1.a. Lastfartyg/ut- rikesfart, sommar	1,75	1,75	1,44	1,56	1,44	1,50	1,90	1,90	1,55	1,74	1,60	1,60
1.b. Lastfartyg/ut- rikesfart, vinter	1,75	1,75	1,78	1,92	1,78	1,85	1,90	1,90	1,90	2,15	2,-	2,-
2.a. Lastfartyg/in- rikesfart, sommar	0,80	0,80	0,56	0,60	0,56	0,59	0,90	0,90	0,60	0,67	0,61	0,61
2.b. Lastfartyg/in- rikesfart, vinter	0,80	0,80	0,89	0,97	0,89	0,94	0,90	0,90	1,-	1,07	1,-	1,-
3. Avfallshante- ring	0,11	0,11	0,11	0,14	0,12	0,12	0,12	0,11	0,15	0,14	0,12	0,12
- min	120	120	110	140	120	115	120	120	150	130	120	120
- max	300	300	275	350	290	290	300	300	400	330	300	300

Rabatterna för passagerarfartyg i reguhjär trafik är lika stora, men i Nådendal debiteras 0,92 av "Sverige"-båtarna och i Vasa beviljas rabatten från grundavgiften 1,55. I Hangö beviljas rederibaserade rabatter. Rabatterna vid service- och motsvarande anlop är enhetliga.

I fråga om alla avgifter tillämpas en miniminivå som varierar i hamnarna

PRIVATRÄTTSLIGA AVGIFTER RÖRANDE FARTYG I MK

	Kotka	Predr. hamn	H.fors	Hangö	Åbo	Nåden- dal	Raumo	Björne- borg	Vasa	Karleby	Uleåb- borg	Kemi
1. Hamnlotsning												
ex. 1000 nrt	460	460	340	340	295	620	215		350	340	330	336
5000 nrt	840	840	650	650	630	1240	410		660	650	630	670
9000 nrt	965	965	970	970	925	1880	530		1000	970	940	820
3. Förtöjningsav- gift. Skilt för för- töjn/losskastn.												
ex 1000 nrt	500	500	235	310	210	175	275	210	190	350	350	190
5000 nrt	940	940	645	630	565	565	805	613	660	770	1750	950
9000 nrt	1250	1250	1230	800	945	975	1330	1011	900	1305	2750	1710 xxxxxx)
3. Vatten till far- tyget, mk/m ³	14	14	11,10		11,50	9,25 ^x)	15,50	15	8,80	13	13	12
4. Hamnbogsering												
mk/h. ex 1000 nrt					800	1380		800	2200	xxxxx)	74 ^{xxx)}	
5000 nrt					1500	2440		1500	2950		1340	
10000 nrt xx)					2250	3920		2250	3900		1730	

x) = Nådendal beviljar en lägre avgift för passagerarförjorna

xx) = Hamnbogseringen har graderats; i förteckningen avses minimiavgifterna

xxx)= Avser bogserbåten Alpo sommartid

xxxxx) = I Karleby debiteras för bogsering med Akke 840 upptill 1000 dwt och därefter

21 för varje 100 dwt

xxxxxx) = I Kemi beräknas förtöjningsavgiften per nrt. Under perioden 1.12. - 30.4. gäller en högre avgift som i ovan nämnda schema skulle vara 280, 1400 resp. 2520

läggen till det första schemat framgår att Nådendal ger en förmånlig behandling åt "Sverige- båtarna". Denna trafik anses så betydelsefull att man inte vill ta risken att förlora den genom att uppfölja en schematisk avgiftspolitik strikt i enlighet med Finlands Hamnförbunds rekommendationer. I Vasa beviljas en rabatt åt passagerarfartyg enligt rekommendationen, men grundbeloppet från vilket rabatten beräknas är lägre än vid "standardanlöp". I Hangö beviljas rederibaserade rabatter.

Det kan ifrågasättas om inte konkurrensmöjligheterna med hänsyn till den betalningsskyldiges intressen borde förbättras så att avvikelser från rekommendationerna på förbunds nivå inte skulle ses som så negativa som innehållet i ovan nämnda cirkulär låter antyda.¹⁴⁹ Ovan nämnda särfall visar att avgiftspolitikerna använts som medel i avsikt att trygga en viss trafik. Detta har knappast lett till negativa resultat.

Å andra sidan synes de marginaler inom vilka konkurrens kan äga rum generellt vara begränsade.¹⁵⁰ En del av kommunens utgifter vid fartygets hamnanlöp täcks dessutom genom de privaträttsliga hamnavgifterna varvid konkurrenssynpunkter uppenbart kommer tydligare i förgrunden.

Rekommendationerna av Finlands Hamnförbund kan eventuellt anses utgöra vägvisare vid prissättningen för undvikande av osund konkurrens. Dessutom utgör de en värdefull källa för privaträttsligt bruk då fartygsoperatören eller någon annan uppgör kalkyler beträffande kostnader för hamnanlöp i Finland.

Ett direkt vinstsyfte beträffande de offentligrättsliga hamnavgifterna synes dock inte helt vara förenligt med de principiella uttalanden som vid frigörelsen av avgifterna från fastställelseförfarandet gjordes gällande.

Avsaknad av direkt myndighetsstyrning kunde tänkas medföra en faktisk höjning av avgifterna i vinstsyfte i stället för en nedgång. De privaträttsliga hamnavgifterna, som har utvecklats fritt, har höjts kraftigare än de offentligrättsliga. Styrningen av de sistnämnda har dock i vissa fall lett till onödigt kraftiga höjningar i de förstnämnda, vilket

¹⁴⁹ Se dessutom Kom.bet. 1984:23 s. 102 varvid man vid förslag om avskaffande av fastställelseförfarandet som ett argument framförde "Behovet av att öka effektivitet och företagsekonomiskt tänkande i hamnverksamheten".

¹⁵⁰ Se Kom.bet. 1984:23 s. 100.

anses ha lett till att hamnar med en tämligen låg servicenivå lidit av utvecklingen i jämförelse med andra.¹⁵¹

Om man ser på sjöfartavgifterna som en helhet och accepterar att det nationella behovet av att främja den inhemska sjöfarten och Finlands utrikeshandel kräver en klart modifierad avgiftsnivå kan en fri kommunal avgiftspolitik eventuellt stå i konflikt med denna helhets-syn, emedan kraftiga höjningar i avgifterna kan äga rum utan att det nationella helhetsintresset har beaktats. Avvägningen av vems intressen som skall föredras kan ge upphov till svåra problem.

En snedvriden avgiftspolitik på grund av avsaknad av kontroll exempelvis i form av kartell och monopol¹⁵² kan givetvis i sista hand korrigeras genom lagstiftning. De eventuella konkurrenshämmande situationerna kan dessutom anses bli motarbetade genom konkurrenslagstiftningen. En fortgående uppföljning från statsmaktens sida av utvecklingen beträffande hamnavgifterna är av vikt, emedan hamnavgiftspolitiken inte skall stå i konflikt med de allmänna strävandena att befrämja den inhemska sjöfartsnäringen och trygga exporthandeln.

Värderingarna i fråga om den kommunala hamnavgiftspolitiken har ändrats snabbt under de senaste åren. Medan Hamnkommissionen i sitt betänkande år 1984 hade en restriktiv inställning till en fri konkurrens beträffande avgifterna, noteras ett tydligare vinsttänkande i det av delegationen för hamnärenden utarbetade utvecklingsprogrammet för hamnarna av år 1988.¹⁵³

Utvecklingen i fråga om den rättspolitiska grunden för de offentligt-rättsliga hamnavgifterna kan sammanfattas enligt följande:

1) enhetsprisprincipen med en nationell styrning som inte beaktat de individuella hamnarnas investeringsbehov och lönsamhet, men varvid ej heller erhållande av vinst ansetts ha varit förbjudet

2) kostnadsmotsvarighetsprincipen och självkostnadsprincipen resulterande i en individuell justeringsmöjlighet av avgiftsnivån och i åtminstone ett indirekt accepterande av erhållande av vinst

3) vinstprincipen omfattande ett öppet affärssyfte.

¹⁵¹ Se Kom.bet. 1984:23 s. 27 f.

¹⁵² Se om riskerna Kom.bet. 1984:23 s. 77 f.

¹⁵³ Se Kom.bet. 1988:47.

För detta nu synes man iaktta principerna i punkt 2), men en viss allmän trend mot punkt 3) är uppenbar, även om läget inte behöver utvecklas så att man helt ligger inom ramen för sistnämnda grupp.

För de privaträttsliga hamnavgifternas del har läget redan tidigare varit det för de offentligrättsliga hamnavgifternas del konstaterade, men med en större betoning i punkt 3).

DEL III

6. TOLKNING AV LAGSTIFTNINGEN BETRÄFFANDE SJÖFARTS- AVGIFTER. INLEDNING

6.1. Om tolkningsprinciperna

I detta huvudavsnitt utreds olika frågor. I strikt bemärkelse är det inte alltid fråga om tolkning. Rubriken till avsnittet anses dock reflektera det faktum att tyngdpunkten ligger i tolkningsfrågor.

Det är skäl att inledningsvis kort beröra tolkningsprinciperna tillämpliga i fråga om lagstiftningen rörande sjöfartsavgifterna.¹⁵⁴

Vid tolkning av skatteförfattningar har lagstiftningens ordalydelse med hänsyn till legalitetsprincipen en central roll (jfr nedan om lagstiftningens syftemål).¹⁵⁵ Motsvarande utgångspunkt kan accepteras för avgifterna, emedan grundkonstellationen är densamma som i beskattningen: fiskala intressen mot den betalningsskyldiges intressen.

För finsk rätts del har vid tolkningen av skattelagar framförts att förarbetena inte på grund av samma princip kan tillmätas särskilt stor betydelse.¹⁵⁶ Man kan förmoda att dessa synpunkter omfattar även

¹⁵⁴ Jfr beträffande tolkningen av skattelag Tikka kap. IV.

¹⁵⁵ Se Tikka s. 90 ff.

¹⁵⁶ Se idem s. 98 ff. Se dock reservationerna härvid s. 106 f. Förarbetena tillmäts enligt Tikka en begränsad betydelse då det gäller beskattningen på grund av

avgifter. Lagens förarbeten behöver emellertid inte ha en så underordnad roll. Motiveringarna accepteras av riksdagen indirekt genom att den proposition som avgivits av regeringen inte ändras i riksdagsbehandlingen och förarbetena kan anses förtydliga ifrågavarande lagstiftningens centrala syftemål (se härom nedan). Förarbetenas betydelse i Finland har dessutom ökat genom att beredningsmaterialet har blivit mera ingående och lättillgängligt än tidigare.¹⁵⁷ Å andra sidan föreligger det ofta inte möjligheter beträffande avgifter att erhålla ledning denna väg, emedan de närmare reglerna om debiteringen stöder sig på förordning. Motiveringar till en förordning ingår i regel i föredragandens pro memoriam vid presidentföredragningen. Dessa förarbeten kan inte förbises vid tolkningen av ett stadgande i en förordning. De ger ofta värdefull upplysning om förordningens bakgrund. Beträffande de kommunala sjöfartsavgifterna föreligger det inte möjligheter till beredningsmaterial i nu avsedd bemärkelse.

Förarbetenas roll kan ytterligare accentueras vid avsaknad av typfall i förvaltnings- och domstolspraxis. Läget är på ett visst sätt öppet.¹⁵⁸

Författningens allmänna syftemål är av stor betydelse i tolkningsprocessen.¹⁵⁹

Vesanen framför en intressant aspekt i fråga om det faktiska beaktandet av skattelagstiftningens allmänna syftemål, se (Vientimaksusta) s. 47 (övers.): "I stöd av mina iakttagelser anser jag det finnas orsak att poängtera att skattelagens tillämpning

legalitetsprincipen. Jfr Andersson s. 10. Se vidare Andersson & Tikka s. 193 f. beträffande beredning av skattelagar.

¹⁵⁷ Se exempelvis Klami s. 78 ff. om betydelsen av förarbeten i Finland.

¹⁵⁸ Se närmare Wikström s. 212 ff. beträffande öppen tolkningssituation (avoin tulkintatilanne) samt relativ och öppen tolkningssituation (suhteellisesti avoin tulkintatilanne). Wikström beaktar ytterligare följande grupper: normal tolkningssituation (tavallinen tulkintatilanne) och stark tolkningssituation (vahva tulkintatilanne). De två sistnämnda omfattar redan existerande tolkningsunderlag så att situationen inte är öppen på samma sätt som i fråga om de två förstnämnda gruppema.

¹⁵⁹ Se Tikka s. 65 ff. om en precisering av olika syftemål i beskattningen samt vidare s. 88 f. och Vesanen (Vientimaksusta) s. 45 f.

i lägsta instans i regel är på sätt och vis formalistisk. Den kan beskrivas vara mekanisk: Tillämparen anser nog inte det vara hans sak att fördjupa sig i tankegångarna om den ekonomiska politiken som ligger i bakgrunden till skattenormen, utan han förhåller sig till frågan så att det finns bättre möjligheter i högre instanser till en extensiv tolkning med hänsyn till lagens språkliga form och med hänsyn till beaktande av skälighet".¹⁶⁰ - Vesanens uttalande kan inte i relation till sjöfartsavgifterna anses vara orealistiskt.

Beaktandet av både författningens förarbeten och dess allmänna syftemål kan begränsas därav att de samhälleliga värderingarna och realiteterna efter författningens utfärdande har ändrats. Tidsperspektivet är ett viktigt moment vid avvägningen av dessa rekvisits faktiska betydelse.¹⁶¹ Vad gäller de sjöfartsavgifter som närmare behandlas i Del III uppstår i detta hänseende inte problem. Författningarna är inte av gammalt datum.

I fråga om de statliga sjöfartsavgifterna kan fiskus' och den betalningsskyldiges intressen vara i konflikt med varandra vid en tolkningssituation. Givet är att man inte i regel kan acceptera en tolkning som klart strider mot lagens bokstav, men i övrigt är frågan vems intressen som skall prioriteras. Det är knappast möjligt att ge något entydigt svar.

Såsom ovan har framgått baseras de statliga sjöfartsavgifterna med undantag för lästavgiften på statens strävan till 1) att uppnå en kostnadsmotsvarighet mellan prestationen och den erhållna tjänsten och 2) att undgå ett vinstsyfte. Dessa principer kan anses vara allmänna. Vid oklarheter skall den tolkningen föredras som bäst motsvarar dessa syften. Å andra sidan kan den betalningsskyldiges rättsskyddsbehov inte förbises endast med hänsyn till en nu fastställd tolkningsprincip.

¹⁶⁰ Se vidare Vesanen (Vientimaksusta) s. 47 f. Av Vesanens undersökning av rättspraxis beträffande exportavgiften framgår att i avgörandena har beaktats främst formalistiska hänsyn.

¹⁶¹ Se exempelvis Klami s. 84: "Man ser, hur problemen rörande förarbeten ansluter sig till samhällsutvecklingen och rättspraxis; det är klart, att ju längre man fjärrar sig från den teleologi (kunskap, värderingar) som legat bakom lagen och som kommit till uttryck i förarbeten, desto mindre blir deras självständiga roll som rättskällor och desto större blir rättspraxis' roll som en normbildande faktor". Jfr Tikka s. 106.

Om det föreligger märkbara skillnader mellan tolkningsalternativen med beaktande av den ekonomiska belastningen för den betalningsskyldige kan man knappast prioritera ovan nämnda syftemål. Staten i egenskap av lagstiftare skall i sådana fall bära risken för en oklar formulering i författningstexten. Den betalningsskyldiges intressen skall föredras med beaktande av legalitetsprincipen i beskattningen. Utan författningsstöd kan den betalningsskyldige inte påföras fiskala belastningar.¹⁶²

I fråga om de kommunala hamnavgifterna kan likadana principer uppställas, men endast så långt som det gäller att tillvarata kostnads- motsvarighetsprincipen. Om ifrågavarande avgift tillvaratar ett klart vinstsyfte skall detta vika undan för det alternativ som bättre tillgodoser den betalningsskyldiges intressen. Konstellationen är nämligen den att kommunen ensidigt uppställt taxorna utan att man med motparten eller dess organisationer skulle ha förhandlat sig fram till en gemensam lösning. En **contra stipulatorem**- princip gör sig gällande.

¹⁶² Jfr betoningen av Tikka s. 105 f.

6.2. Fråge- och problemställningarna. Avgränsningar

Det är skäl att närmare beröra några fråge- och problemställningar som ansluter sig till de olika sjöfartsavgifterna. Behandlingen beaktar läget **de lege lata**, om inte annat framgår av sammanhanget. Givet är att det inte i det följande finns möjligheter att ta ställning till alla frågor. Undersökningen avser tolkningen av lagstiftningen ur handelssjöfartens synvinkel. Fem huvudpunkter beaktas.

För det första utreds förutsättningarna för betalningsskyldigheten inklusive riktlinjerna om avgiftens belopp.

För det andra bör man klarlägga hurudana undantag från betalningsskyldigheten kommer i fråga.

I allmän förvaltningsrätt skiljer man mellan bunden förvaltningsverksamhet och fri prövningsrätt eller ändamålsenlighetsprövning. Skillnaden har av Merikoski uttryckts så att i det förstnämnda fallet föreligger det endast ett riktigt avgörande, medan man vid fri prövning fattar ett avgörande mellan flere olika rättsligt likvärdiga alternativ. Denna teoretiskt klara gränsdragning motsvarar inte till alla delar realiteterna. Ur en mera pragmatisk synvinkel är gränsdragningen inte särskilt klar. Den lagbundna avvägningen kan stöda sig på uttryck som "skäligt", "uppenbart", "väsentligt" osv. som ger utrymme för avvägningar långt på likartat sätt som i fråga om den fria prövningen.¹⁶³

Förvaltningsbeslut skall motiveras. De närmare riktlinjerna ingår i L om förvaltningsförfarande 24 §.¹⁶⁴ De undantag varvid motivering

¹⁶³ Se om bunden och fri förvaltningsverksamhet Merikoski II s. 34 ff. Se om fri prövning Andersson (Prövning) passim, särskilt s. 35 ff. Andersson ställer sig kritiskt till Merikoskis ovan i texten nämnda indelning, se s.30 f.: "Visserligen finnes det utan tvivel ett stort antal lagtillämpningsfrågor, i vilka ett enda resultat även i praktiken är tänkbart, men det finnes även ett flertal till området för bunden förvaltning hörande frågor, i vilka det icke ter sig realistiskt att hävda tesen om att en enda lösning är exakt riktig och tänkbar. Om en enda lösning är tänkbar, måste den i princip också vara förutsebar". Andersson hänvisar härefter till bedömningskriterier av typen "skälig" och "rimlig". Se vidare om denna aspekt s. 36 f.

¹⁶⁴ Se närmare Riitto m fl s. 229 ff.

enligt stadgandet kan utelämnas berör knappast sjöfartsavgifterna. Kravet på motivering är särskilt viktigt då lagen som utgångspunkt ger myndigheten en fri prövningsrätt. Vid användningen av den fria prövningsrätten skall vidare allmänna förvaltningsrättsliga principer, m.a.o. ändamålsbundenheten, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och jämlikhetsprincipen beaktas.¹⁶⁵ I princip innebär den fria prövningsrätten att förvaltningsbeslutet kan omprövas på laglighetsgrund endast om ett processuellt fel har begåtts eller om förvaltningsbeslutet anses ha överskridit myndighetens prövningsrätt (*détournement de pouvoir; misuse of power*).¹⁶⁶

Dessa aspekter leder till att skillnaden mellan bunden och fri prövning egentligen endast framgår i fråga om skilda besvärinstanser (närmast statsrådet/ ministeriet vid ändamålsenlighetsprövning kontra HFD vid laglighetsprövning).¹⁶⁷

Frågan om överskridande av myndighetens prövningsrätt har aktualiserats till exempel i byggnadsärenden.¹⁶⁸ Härvid framgår vissa allmänna principer. "Synnerliga skäl" i ByggnadsL 5 § 2 mom. som grund för beviljande av undantagstillstånd för tätbebyggelse betraktas medföra bunden prövning, medan uttrycket "kan" berättigar till fri prövning.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Se om de allmänna principerna i förvaltningen Merikoski II s. 32 ff. Se Andersson (Prövning) s. 43 ff. som anser det vara en brist att man i lagstiftningen inte har preciserat de principer som skall iakttas vid den fria prövningen. Andersson anser läget leda till en "ojämn och ytterst försiktig rättstillämpning".

¹⁶⁶ Se särskilt Konstari passim. Andersson talar om "illojal maktanvändning", se hänvisningarna i följande not.

¹⁶⁷ Se Andersson (Prövning) s. 33 f. s. 39 ff. och s. 43 ff. Se vidare Konstari s. 77 ff. Konstaris framställning visar att distinktionen mellan bunden och fri prövning inte har betydelse i samband med frågan om myndigheternas missbruk av sin maktställning. Däremot är den av betydelse av praktiskt-processuella orsaker.

¹⁶⁸ Se Andersson (Rättsskydd) passim, Konstari s. 39 ff. och Modeen & Palmgren s. 3 och s. 11.

¹⁶⁹ Andersson anför att "synnerliga skäl" i ByggnadsL uppfattas så att det inte är fråga om fri prövning, se Andersson (Prövning) s. 33. Jfr idem (Rättsskydd) s. 31: "Det ligger i dispensärendens natur, att de innefattar ett betydande mått av fri prövning från myndigheternas sida". Andersson preciserar dock senare att det fortsättningsvis gäller en laglighetsfråga, se s. 33. Däremot hänvisar uttrycket

Enligt ByggnadsL 5 § kan för tätbebyggelse användas endast sådant område för vilket stadsplan, byggnadsplan eller strandplan fastställts. Miljöministeriet eller länsstyrelsen kan dock medge undantag från dessa förutsättningar i enskilda fall på synnerliga skäl. Synbarligen har länsstyrelserna varit benägna att motivera sina avgöranden på allmänna ändamålsgrunder hellre än på laglighetsgrunder vilket medför begränsade möjligheter för sökanden att åstadkomma ändring, emedan vederbörande ministerium som prövar ändamålsenlighetssidan inte i praktiken godkänner ett ändamålsenlighetsbesvär.¹⁷⁰ Det har dock ansetts att ifrågavarande förvaltningsbeslut kan ändras eller upphävas av HFD även för den fria prövningens del, om miljöministeriet eller länsstyrelsen överskridit gränserna för sin prövningsrätt.¹⁷¹ Denna avvägning kommer i fråga då dispensansökan har förkastats.¹⁷²

Dessa allmänna utgångspunkter har en viss betydelse även med beaktande av sjöfartsavgifterna, men systematiskt har det ansetts vara skäl att göra en indelning på något andra grunder. Principiellt kan sjöfartsavgifter nedsättas eller bortfalla antingen i stöd av ett stadgande i vederbörande författning eller i stöd av en tämligen "fri" myndighetsprövning i individuella fall. I det förstnämnda fallet skall avgiften fastställas *ex lege* i stöd av de kriterier som ingår i författningen. Det senare alternativet innebär inte att det till alla delar vore fråga om en ovan nämnd ändamålsenlighetsprövning.

För det tredje är det av vikt att precisera vem som är gäldenär gentemot fiskus.

Som fjärde punkt utreds de formella aspekterna beträffande betalningsförfarandet. Den femte punkten ansluter här till. Det gäller att utreda på vilket sätt debiteringsbeslutet kan verkställas och hurudana rättigheter fiskus har till säkerhet för erhållande av betalning.

"kan" därefter enligt Andersson till fri prövning. Andersson anser att rättsläget beträffande undantagstillstånd inte är tillfredsställande, se s. 45 f.

¹⁷⁰ Se Andersson (Rättsskydd) s. 34 f. och Modeen & Palmgren s. 15.

¹⁷¹ Se exempelvis HFD 1980 II 42, HFD 1980 II 38 och HFD 1976 II 57 samt även HFD 1980 II 45, HFD 1978 II 68 och HFD 1978 II 68. Jfr HFD 1976 I 2, 1976 II 50, 51 och 52. Se även Andersson (Rättsskydd) s. 34 och s. 38 ff. samt Modeen & Palmgren passim.

¹⁷² Jfr Andersson (Prövning) s. 41 f. beträffande HFD:s allmänna praxis.

Utanför **de lege lata** diskussionen lämnas stadgandena om Saima kanals tillståndsavgifter och stadgandena om lästavgiften. De förstnämnda berör endast ett visst fartområde och beträffande de sistnämnda är det ekonomiska intresset tämligen anspråkslöst både vad gäller fiskus och den betalningsskyldige.

7. DE STATLIGA SJÖFARTS- AVGIFTERNA

7.1. Sjöfartsavgifter baserade på AvgL

7.1.1. Lotsningsavgiften

Enligt LotsningsF 40 § (627/80) erläggs lotsningsavgiften (och den sk. väntepenningen) efter avslutad lotsning.¹⁷³ Före nämnda tidpunkt kan betalning inte inkrävas.¹⁷⁴ Enligt F om lotsningstaxa uppbärs lotsningsavgiften enligt lotsningsdistansen och fartygets nettodräktighet.¹⁷⁵ Ifall lotsningstjänsterna inte har utnyttjats uppstår ingen betalningsskyldighet. Detta gäller även om man brutit mot stadgandena i LotsningsF om lotsplikt.¹⁷⁶

¹⁷³ I LotsningsF 37 § 2 mom. stadgas när lotsningen anses avslutad.

¹⁷⁴ I praktiken kan dock fartygets agent för sin del inbegära täckning på förhand för alla de kostnader som uppstår i anledning av fartygets anlop.

¹⁷⁵ Se LotsningsF 35 § och F om lotsningstaxa 2 § beträffande debitering av väntepenningen.

¹⁷⁶ Se Rytköla s. 50 f. Enligt LotsningsF 3 § 3 mom. är fartyg som idkar regelbunden passagerartrafik mellan Finland och Sverige befriade från normal lotsplikt på den reguljära rutten förutsatt att ombord finns en av sjöfartsstyrelsen godkänd linjelots. Motsvarande gäller enligt F om befrielse av svenska passagerarfartyg från skyldigheten att anlita lots i vissa fall (903/84) förutsatt att finska passagerarfartyg får motsvarande förmåner i svenska territorialvatten. Vid användning av linjelots erläggs ingen lotsningsavgift. Jfr LotsningsF 56 § 1 mom. om befrielse från lotsplikt i individuella fall och betydelsen för lotsningsavgiften.

Fartygets nettodräktighet fastställs enligt LotsningsF 30 § 1 mom. (se om dräktighetsreglerna avsnitt 7.2.1. nedan). Lotsningsdistansten fastställs enligt LotsningsF 30 § 2 mom. med stöd av sjöfartsstyrelsens tabell över lotsningsdistanterna. Om ifrågavarande distans inte har fastställts skall den enligt 3 mom. fastställas med stöd av lotsens uppgifter.

I LotsningsF 29 § preciseras de särskilda fall som vid avsaknad av reglering eventuellt kunde ge upphov till tolkningsproblem beträffande lotsningsavgiftens belopp. Regleringen gäller bl.a. fall då lotsen inte kan medfölja det fartyg som skall lotsas samt vissa bogseringssituationer.

Enligt LotsningsF 56 § 1 mom. skall lotsningsavgift erläggas även om sjöfartsstyrelsen under de i stadgandet närmare nämnda förutsättningarna skulle ha befriat ett passagerarfartyg i regelbunden trafik från att ta lots. Ifall sjöfartsstyrelsen har beviljat befrielse från lotsplikt på nu avsedd grund har beslutet i en del fall uppföljts genom dispensansökan beträffande själva lotsningsavgiften (se nedan).

Enligt F om lätnader beträffande lotsnings- och farledsavgifterna i Saima kanal och Saimens vattenområde (203/81) skall 50 procent av lotsningsavgiften erläggas då fartyg går i Saima kanal eller inom Saimens vattenområde förutsatt att lotsningavgiften uppbärs enligt F om lotsningavgift.

Förutom undantag **ex lege** beträffande lotsningsavgiften har handels- och industriministeriet rätt att med stöd av LotsningsF 56 § 3 mom. i enskilda fall bevilja nedsättning av eller befrielse från lotsningsavgiften då särskilda skäl därtill föreligger. Lotsplikt har dock som utgångspunkt förelegat enligt LotsningsF.

I ministeriets praxis synes man ha beviljat dispens i ett antal olika fall:

1) Fartygsanlöp förenade med allmännyttiga eller liknande ändamål, såsom då ett forskningsfartyg som i forskningssyfte befunnit sig på finska territorialvatten har använt lots.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Se HIMb 25.5.1987 (r/v Strombus) varvid forskningsfartyget vid besök i Pargas i samband med ett internationellt sjögeologiskt kollokvium befriades från att erlägga lotsningsavgift. Se samma ställningstaganden i HIMb 29.9.1986 (Solea) varvid Solea under Förbundsrepubliken Tysklands flagg i forskningssyfte befunnit såg på Ålands hav och HIMb 31.5.1985 (Professor Albrecht Benck) beträffande forskningsfartygets besök i Åbo i samband med Östersjöforskarnas internationella symposium.

2) Besök av skolningsfartyg exempelvis då de stora segelfartygen deltagit i tävlingar på finska territorialvatten (Tall ships' race).¹⁷⁸

3) Ersättning (substitution) av fartyg på grund av haveri.

Motsvarande fråga om dispens i anledning av haveri kan uppstå i samband med farledsavgiften (se nedan). I fråga om lotsningsavgiften synes man acceptera dispens då ett lastfartyg tillfälligt ersatt ett passagerarfartyg, vilket sistnämnda varit befriat från lotsplikt genom särstadgandena om linjelots.

I HIMb 24.11.1988 (ms Ålandsfärjan) hade Viking Line Ab ansökt om befrielse från lotsningsavgiften för bil/passagerarfärjan ms Ålandsfärjan. Fartyget ersatte från 7.11.1988 ms Viking Sally, som vid räddande av människoliv i Stockholms skärgård grundstött och tagits ur trafik för reparation. Ms Ålandsfärjan trafikerade under reparationen rutten Åbo - Mariehamn som lastfärja. Andra fartyg stod inte till förfogande med en kort varsel, varutöver trafiken var en nödvändig förutsättning för landskapet Ålands försörjning. Sjöfartsstyrelsen hade i stöd av LotsningsF 56 § 1 mom. beviljat ms Ålandsfärjan befrielse från lotsplikt på ifrågavarande rutt under förutsättning att man hade linjelots ombord. Ministeriet beviljade dispens i fråga om lotsningsavgiften med hänsyn till de särskilda orsakerna bakom ansökan och med beaktande av landskapet Ålands försörjning tills ms Viking Sally återställdes i den reguljära trafiken.

4) Projektexperiment.

Vid försökstransport som engångsföreteelse synes man ha varit benägen att bevilja dispens. Ett sådant ställningstagande kan tänkas ha mera omfattande räckvidd genom att dispens beträffande farledsavgiften eventuellt kunde erhållas på samma grund.

I HIMb 30.6.1986 (ms Elisia) hade Oy Finnterminals Ab ansökt om befrielse från lotsningsavgiften på sträckan Mälkiä - Uimaharju - Mälkiä för ms Elisia eller dess systerfartyg. Sökanden hade haft i avsikt att göra en försöksskeppning av ca. 700 ton cellulosa från Uimaharju fabrikskaj till England. Sökanden hade

¹⁷⁸ Se två HIMb 29.2.1988 beträffande Tall ships' Race samt vidare HIMb 15.8.1988 beträffande ett antal skolningsfartyg som besökte Åbo och HIMb 16.12.1986 (segelskolningsfartyget Dar Mlodziezy).

meddelat att lämpligt finskt tonnage inte stod till förfogande. Med hänsyn till skeppningens karaktär av försök beviljades dispens för den i ansökan nämnda enskilda resan.

I HIMb 22.9.1986 (ms Pöseldorf) hade en ansökan gjorts med likadana motiveringar som ovan för sträckorna Mälkiä - Uimaharju - Mälkiä och Mälkiä - Iisalmi - Mälkiä. Dispens beviljades endast för den sistnämnda sträckan, emedan för den förstnämnda sträckans del redan hade gjorts en försöksresa och resultaten av lastningen stod sökanden till förfogande.

Elisia och Pöseldorf- fallen gemensamt visar att dispens på försöksgrund i regel kan beviljas endast för en resa.¹⁷⁹

Däremot har dispens inte ansetts kunna komma i fråga då ett passagerar- eller kryssningsfartyg erhållit individuell befrielse från lotsplikten i stöd av LotsningsF 56 § 1 mom. Det har betonats att dispens från lotsplikt har syftet att göra trafiken smidigare, men att detta inte berättigar till att samtidigt bevilja finansiella lättnader.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ytterligare kan nämnas att dispens kan komma i fråga även beträffande lotsens väntepennning om rätten till en sådan debitering uppstått under omständigheter som inte berott av vederbörande fartyg. Se HIMb 12.5.1988 (ms Ladoga - 16) varvid Oy Saimaa Lines Ltd för sin huvudman framställt att dispens skulle beviljas för väntepennningens del.

¹⁸⁰ Se HIMb 3.5.1988 (ms Scandinavia). KG Lines hade ansökt om dispens för lotsningsavgiften för det norskflaggade passagerarfartyget ms Scandinavia som under tiden 20.5. - 10.10.1988 varit i trafik på linjen Kaskö - Gävle. Fartyget hade erhållit dispens från lotsplikt i stöd av LotsningsF 56 § 1 mom. Ministeriet avslog ansökan och konstaterade bl.a. att syftemålet med lotsdispens var att göra trafiken smidigare, men att detta inte berättigade till att trafikeringen även i finansiellt hänseende skulle underlättas. Se detsamma i HIMb 22.9.1986 (ms Sally Albatross) varvid Oy Pipping & Co Ab för Rederiaktiebolaget Sally hade ansökt om befrielse från lotsningsavgiften för ms Sally Albatross som i stöd av LotsningsF 56 § 1 mom. befriats från lotsplikt på sträckan Skatudden - Gråhara. Ej heller i HIMb 8.7.1985 (ms Bolero) beviljades dispens. Vasabåtarna Ab hade sökt om dispens för ms Bolero för trafik på linjen Vasa - Sundsvall under tiden 1.6. - 1.9.1985. Dispens från lotsplikt hade erhållits i stöd av LotsningsF 56 § 1 mom.

I de författningar som gäller lotsningsavgiften preciseras inte vem som är den betalningsskyldige gentemot staten. Det hänvisas endast till att för lotsning uppbärs en lotsningsavgift och att avgiften erläggs till staten. I LotsningsF 35 § 3 mom. och 38 § hänvisas endast till debitering av fartyget. I LotsningsF 54 § stadgas att vissa sanktioner kan vidtas ifall befälhavaren underlåtit att erlägga avgiften (jfr LotsningsF 41 § som innehåller en likadan hänvisning). Befälhavaren kan emellertid inte anses vara personligen ansvarig för lotsningsavgiften. Det är inte befälhavaren som sköter fartygets generella drift. I praktiken handhas dessutom lotsningsräkningen av fartygets vederbörande representant i hamnen (fartygsagenten, dvs. fartygsklareraren eller linjeagenten).¹⁸¹ Denna mellanman tillvaratar i första hand sin uppdragsgivares intressen. Däremot föreligger det **de lege lata** inte stöd för att beträffande lotsningsavgiften påföra dessa mellanmän betalningsansvar i förhållande till staten.

I fråga om fartygets drift kan ett antal olika avtalskedjor uppstå. Sjölagstiftningen utgår i regel från "grundbegreppet" redare, som utrustar och bemannar fartyget men som inte behöver äga fartyget. I vissa fall kan det visa sig svårt att avgöra vem som i nu avsedd bemärkelse kan anses vara redare. I regel står det klart att exempelvis vid lega av fartyg legotagaren uppfattas vara redare. Han påtar sig ovan nämnda typiska redarfunktioner. Å andra sidan har de typiska redarfunktionerna splittrats på grund av ekonomiska realiteter. Genom management- avtal kan den tekniska skötseln av fartyget och bemanningen ha överflyttats på ett annat företag. "Redaren" kan ha bibehållit exempelvis endast marknadsföringen av fartyget. Även det motsatta kan gälla. Den kommersiella delen av verksamheten sköts helt av ett management- (eller mäklar-) företag och redaren handhar endast den nautiska sektorn. Denna konstellation kan exempelvis uppstå då en småredare själv arbetar ombord.

Vid preciseringen av vem som är betalningsskyldig kan man utgå från att redaren ¹⁸², dvs. den som utrustar och bemannar fartyget är ansvarig för betalningen av lotsningsavgiften. Ifall de klassiska redarfunktionerna har överstyrt genom avtal på ett annat företag är det avgörande kriteriet vem av dessa som har det primära ekonomiska

¹⁸¹ Jfr Rytköla s. 54.

¹⁸² Se om redarbegreppet Wetterstein (Globalbegränsning) s. 73 ff. och idem (Nöjesbåtgaren) s. 57 ff.

intresset beträffande fartygets drift. Det är denne som bär den ekonomiska risken för att fartygets del kan ingås avtal som ger en ekonomisk avkastning. Därmed är det inte ett avgörande kriterium vem som kan betraktas vara befälhavarens arbetsgivare i arbetsrättslig bemärkelse. Arbetsgivarställningen kan dock underlätta bedömningen av vem som bör betraktas vara ansvarig för lotsningsavgiften.

En längre gående betalningsskyldighet kan knappast accepteras även om det ligger i det fiskala intresset att det finns så många solidariskt ansvariga grupper av betalningsskyldiga som möjligt. Det är naturligt att lotsningen ligger även i ägarens, tidsbefraktarens och andra operatörers intresse. Lotsningen är avsedd att försäkra att fartyget inte råkar ut för haverier. Lagstiftningen beträffande vem som skall anses vara betalningsskyldig är dock i denna fråga oklar i den grad att de fiskala intressena skall vika undan för individuella rättsskyddsbehov. Tolkningen är en annan i fråga om avgifter för sjöfartsväsendets prestationer varvid vederbörande författning - i enlighet med de närmare direktiv som har utfärdats i stöd av AvgL - tar uttrycklig ställning till frågan. Det är härvid fråga om tolkning av vederbörande stadgande, se avsnitt 7.1.2. nedan, inte om utfyllning med allmänna rättsliga principer om betalningsskyldighet.

AvgL anses synbarligen omfatta åtminstone den som mottar prestationen (se FinDir s. 10 och ändringen 15.5.1980 s. 2). Det är dock skäl att betrakta kritiskt AvgL:s inflytande på reglerna om vem som är betalningsskyldig beträffande lotsningsavgiften. Grunden till den sistnämnda vad gäller den betalningsskyldige ingår i LotsningsF, som utfärdats före AvgL, även om själva lotsningstaxan, som endast innehåller avgiftsbeloppen, har utfärdats i stöd av sistnämnda lag.

De lege ferenda borde ett förtydligande om den betalningsskyldige intas i författningstexten i enlighet med motsvarande riktlinjer som gäller för avgiften beträffande sjöfartsväsendets prestationer.

Förfarandet vid betalningen av lotsningsavgiften är den att lotsen enligt LotsningsF 40 § efter avslutad lotsning uppgör en lotsningsräkning som fartygets befälhavare godkänner. Befälhavaren är skyldig att tillställa nödvändiga uppgifter till lotsen om fartyget. Någon anvisning ges inte för det fall att befälhavaren vägrar att godkänna den av lotsen uppgjorda lotsningsräkningen. I sådana fall torde man dock kunna skrida till indrivningsåtgärder ifall betalning inte äger rum. Betalningsskyldighet uppstår egentligen redan då de tidigare uppräknade förutställningarna har uppfyllts. Den konkreta debiteringen endast bekräftar

en redan förefintlig abstrakt betalningsskyldighet.¹⁸³ Stadgandet om befälhavarens godkännande kan tolkas endast ge uttryck för bevisningens underlättande (jfr LotsningsF 25 §). Godkännandet innebär att oklarheter om avgiften inte råder.

I LotsningsF 30 § 3 mom. ingår en möjlighet för befälhavaren att ansöka om rättelse hos vederbörande lotsfördelningschef ifall han inte vill godkänna den av lotsen fastställda lotsningssträckan i de fall då den av sjöfartsstyrelsen fastställda tabellen över lotsningssträckor inte beaktat vederbörande sträcka. I övrigt ingår i AvgL eller i övriga författningar beträffande lotsningsavgiften inte specialstadganden om möjligheter att söka ändring i lotsningsavgiften. I så fall söks ändring enligt FörvBesvL (154/50). Besvärsmyndighet är enligt 6 § den högre förvaltningsmyndighet, under vilken den myndighet lyder, som fattat beslutet. **Rytkölä** anser att besväret som utgångspunkt skall riktas till sjöfartsstyrelsen.¹⁸⁴ Enligt 5 § anförs besvär över högre förvaltningsmyndighets beslut hos HFD.

I alla situationer har den som är i behov av rättsskydd rätt att använda sig av extraordinära rättsmedel eller förvaltningsklagan.¹⁸⁵

Enligt SkatteUL 1 § och SkatteUF 1 § 2 mom. 1) punkten kan lotsningsavgiften indrivnas utan dom eller utslag. Enligt SkatteUL 8 § 1 mom. kan grundbesvär anföras om avgiften fastställts eller debiterats med felaktig tillämpning av lagen eller om vid handläggningen av ärendet inträffat misstag eller fel vid förfarandet, som kan antas ha inverkat på ärendets avgörande. Besvärsvägarna utvidgas därmed utöver det som ovan framförts.

Enligt L om säkerställande av indrivningen av skatter och avgifter (SkIndrL; 395/73) 1 § kan fartyget beläggas i kvarstad till säkerhet för betalningen av statens fordran. Enligt 1 § 2 mom. skall fordran dock göras sannolik såväl till grunden som beloppet samt dessutom befaras att gäldenären undanhåller eller förstör sin egendom för att överexekutorn skall bevilja kvarstad. I 6 § stadgas att i tillämpliga delar beaktas stadgandena i UL 7 kap. En konflikt i fråga om tillämpningen

¹⁸³ Se Rytkölä s. 35 och s. 56 f. om den abstrakta och konkreta betalningsskyldigheten.

¹⁸⁴ Se Rytkölä s. 55.

¹⁸⁵ Se om extraordinära rättsmedel Hallberg passim samt om förvaltningsklagan Rosas passim.

av detta lagrum med beaktande av specialstadgandet i Sjöl 278 § uppstår inte, emedan vederbörande fordran åtnjuter sjöpanträtt. Detta medför att fartyget kan beläggas i kvarstad trots att det är avgångsklart förutsatt att fordran är förfallen till betalning.¹⁸⁶ Kvarstadsreglerna är nödvändigtvis inte av central betydelse med beaktande av utsökningsmöjligheterna utan dom eller utslag.

Givet är att en ovan nämnd tämligen oklar fastställelse av den betalningsskyldige är ägnad att ge upphov till problem.¹⁸⁷ Å andra sidan har de fiskala intressena tillvaratagits genom andra regleringar. För det första har fiskus enligt Sjöl 212 § 1 mom. 2) punkten sjöpanträtt i fartyg för lotsavgift. Fartyget svarar därmed för lotsningsavgiften. Enligt stadgandet i 1 mom. förutsätts att fordran är hänförlig till fartyget och riktar sig mot redaren. Sjöpanträtt kan enligt 3 mom. även uppstå om denna fordran riktar sig mot fartygets ägare, som inte är redare, eller mot den som i egenskap av befraktare eller eljest handhar fartygets drift i redarens ställe. Även om man inte skulle acceptera de ovan fastställda riktlinjerna beträffande vem som är betalningsskyldig kan sjöpanträtt i fartyget uppstå, emedan den personkrets mot vilken fordran kan rikta sig enligt sjöpanträttsstadgandet ovan är omfattande. Beträffande frågan om vem som är betalningsskyldig föreligger det inte möjligheter till en sådan tolkning som skulle leda till att någon annan än den som uppräknats som betalningsansvarig i sjöpanträttsstadgandet skulle tolkas vara ansvarig för lotsningsavgiften.

För det andra kan lotsningsavgiften enligt SkatteUL utsökas utan dom eller utslag såsom ovan har nämnts.

För det tredje föreligger det en möjlighet att belägga fartyget i kvarstad enligt det ovan anförda.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Se om kvarstad i fartyg enligt finsk rätt Finsk jurisdiktion ss. 83 - 364, särskilt s. 130 ff. om avgångsklart fartyg.

¹⁸⁷ Motsvarande problem har noterats på sjörättens andra områden. Enligt OljeansvL 1 och 3 §§ är fartygets ägare ansvarig för en i lagen avsedd oljeskada. Ansvarssubjektet fastställdes med hänsyn till att ägaruppgifterna i princip kunde erhållas tämligen lätt från vederbörande fartygsregister, medan det rädde osäkerhet över exempelvis begreppet "redare". Se Tulokas s. 143 ff.

¹⁸⁸ Enligt LotsningsF 54 § kan myndigheterna på anmälan vägra att utfärda tullpass före fartygets befälhavare uppfyllt sin betalningsskyldighet eller ställt en tillfredsställande säkerhet. Tullpassförfarandet är dock i praktiken inte aktuellt i utrikesfarten, eventuellt med undantag för internordisk fart.

7.1.2. Avgifter för sjöfartsväsendets prestationer

I SjöfPF 3 § 1 mom. ingår en detaljerad förteckning över de avgiftsbelagda prestationerna bestående av transport, bogsering, assistans eller annan prestation som utförs av sjöfartsväsendets fartyg. Förteckningen omfattar fartyg allt från isbrytare till hydrokopter. Enligt 4 § fastställs avgifterna för andra prestationer än de som uppräknas i 3 § enligt de i förstnämnda stadgande närmare ingående riktlinjerna. I det följande poängteras som sagt endast de frågor som berör handelsfartyg.

Enligt 3 § uppbärs avgiften för en prestation som beaktats i detta lagrum för minst en timme och därefter för varje påbörjad halvtimme. Avgiften kan höjas under de i 3 mom. stadgade förutsättningarna (se närmare om detta stadgande avsnitt 4.1. ovan).

Enligt SjöfPF 1 § 2 mom. gäller förordningen inte beträffande av sjöfartsväsendets fartyg utförd assistans som ingår i den ordinära isbrytarverksamheten och som gäller ett fullt sjövärdigt fartyg. Såsom i avsnitt 4.1. ovan har framgått har man från början av år 1989 avstått från att debitera för sådan isbrytarbogsering. Av nämnda stadgande i SjöfPF framgår att detta gäller endast under förutsättning 1) att assistansen ingår i den ordinära isbrytarverksamheten och 2) att det fartyg som erhållit assistans varit i fullt sjövärdigt skick. Vid avsaknad av dessa förutsättningar debiteras en avgift i enlighet med 3 - 4 §§.

De nu nämnda "befrielseförutsättningarna" skall preciseras. Författningsmotiven synes inte ge närmare vägledning.¹⁸⁹ Uttrycket "den ordinära isbrytarverksamheten" kan ses i belysning av de upphävda stadgandena. Man har uppenbart velat betona att betalningsskyldighet för det assisterade fartyget uppstår om isbrytaren vidtagit en särskild resa endast i avsikt att ge assistans. Däremot är det fråga om ordinär isbrytarverksamhet, om exempelvis flere fartyg följer en isbrytare i konvoj och ett behöver hjälp för att lösgröas från is.

¹⁸⁹ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 23.12.1988 bilaga 2, varvid egentligen endast den rättspolitiska argumenteringen framgår, men inte en detaljförklaring av de olika stadgandena i SjöfPF.

I SjöfPF hänvisas till ett fartyg i fullt sjövärdigt skick. Hänvisningen till "fullt" är rätt obekant i fråga om de olika rättsliga relationer varvid fartygets sjövärdighet har relevans. Man påträffar ingen motsvarande precisering i sjösäkerhetssammanhang med hänsyn till myndighetskraven¹⁹⁰, vid transport- eller befraktningsavtal¹⁹¹, i sjöförsäkringssammanhang¹⁹² eller i sjöarbetsrelationer.¹⁹³ I regel indelas sjövärdigheten i teknisk sjövärdighet, resevärdighet och lastvärdighet, men SjöfPF antyder om en helt annan typ av indelning, dvs. om en gradering av fartygets standard enligt följande:

- 1) fullt sjövärdigt skick
- 2) mindre än fullt sjövärdigt skick
- 3) sjöovärdighet.

I de ovan nämnda andra rättsliga relationerna är den avgörande skillnaden mellan graderna 2 och 3. Någon åtskillnad görs inte mellan graderna 1 och 2. Enligt SjöfPF är det däremot fråga om en gränsdragning mellan graderna 1 och 2. I denna belysning är det svårt att närmare konkretisera formuleringen i nämnda författning. Det skulle ha varit ändamålsenligare att formulera stadgandet på ett annat sätt med beaktande av att man nu avviker från tämligen hävdvunna uppfattningar om sjövärdighetens väsen. Sjövärdigheten anses allmänt vara relativ, vilket innebär att de krav som uppställs på ett fartyg varierar alltefter de rättsliga relationerna och de konkreta omständigheterna. Sjövärdigheten ger **per definitionem** utrymme för en så "öppen" bedömning att uttrycket "fullt" är överflödigt.

Vid tolkningen av uttrycket "fullt sjövärdigt skick" skall sjövärdigheten givetvis ses i sin rätta miljö. I detta sammanhang är det fråga om fartygets förmåga att operera på isbelagda områden. Man förutsätter att fartygets skrov skall tåla det tryck som uppstår av isen och att fartygets maskineri fungerar klanderfritt. Tydligen har man med uttrycket "fullt" särskilt accentuerat att ett minsta fel närmast i maskineriet som leder till en nedgång i maskineffekten innebär att isbrytarbogseringen kan avgiftsbeläggas. Fartyget skall även vara lämpligt för

¹⁹⁰ Se SjöL 8 och 43 §§.

¹⁹¹ Se SjöL 76 §, 118 § 3 mom. och 138 §.

¹⁹² Se FAL 67 §.

¹⁹³ Se SjömL 78 §.

förutsebara isförhållanden under ifrågavarande period. Denna fråga torde dock inte aktualiseras vid isbrytarassistans, emedan de av sjöfartsstyrelsen utfärdade trafikrestriktionerna utesluter för vintersjöfarten olämpliga fartyg.

Enligt SjöfPF 5 § kan avvikelser från betalningsskyldigheten förekomma genom internordiskt avtal om isbrytarsamarbete.

I stöd av myndighetsprövning kan undantag från avgifterna beviljas i två fall:

1) sjöfartsstyrelsen har enligt 6 § rätt att avvika från kostnadsmot-svarigheten gentemot vatten- och miljöstyrelsen och havsforsknings-institutet vid prestationer utförda av fartyg i samband med olje-bekämpning respektive havsforskning

2) sjöfartsstyrelsen kan enligt 7 § i enskilda fall och under närmare stipulerade förutsättningar bevilja undantag vid prestation åt statlig myndighet och personer varaktigt bosatta i skärgården.

De ovan nämnda två undantagsreglerna kan tillämpas inom en snäv ram. De berör inte handelsfartyg.

Den betalningsskyldige är enligt SjöfPF 2 §

1) den som beställt eller

2) den som tagit emot prestationen.

Med hänsyn till handelssjöfarten bör formuleringen preciseras. Beställningen kan göras av fartygets ägare, redare, legotagare, operatör eller tidsbefraktare. Beställningen kan även göras av fartygets agent för huvudmannen som har en nu nämnd ställning med hänsyn till fartygets drift. Agentens huvudman svarar i egenskap av beställare, men om ställningen av agent inte vid beställningen har klarlagts för vederbörande myndighet eller om det inte kan konstateras en stadgad praxis om mellanmansställning kan agenten själv tolkas vara beställare. Han blir därigenom ansvarig för betalningen i anledning av prestationer utförda av sjöfartsverkets fartyg.

Beställarens person torde i regel vara klar. Däremot är det mera problematiskt att avgöra betalningsansvaret i stöd av den andra delen av stadgandet. Vem tar emot prestationen? Vid befraktnings- och liknande kedjor kan flere persongrupper tänkas falla inom ramen för denna formulering. Stadgandets syfte har knappast varit att binda betalningsansvaret endast till en persongrupp. Det fiskala intresset för erhållande av betalning är enligt de uppställda riktlinjerna i avsnitt 6.1. ovan av vikt. Möjligheten att erhålla betalning skall tryggas. Detta säkerställs genom att det finns flere betalningsskyldiga som solidariskt svarar för avgiften. Det föreligger dessutom tolkningsunderlag i anledning av ordalydelsen i detta stadgande i motsats till vad som gäller beträffande lotsningsavgiften. Med hänsyn till strävan att säkerställa

fiskus' fordran kan regleringen tolkas så att var och en som har ekonomiskt intresse av fartygets drift och som har en maktställning med hänsyn till fartygets drift är betalningsansvarig. Vid en sådan bedömning omfattas alla de ovan nämnda grupperna. Däremot omfattas inte lastintressenter, såsom resebefraktare och konossementsinnehavare. Den betalningsskyldiges individuella intressen kan inte anses ha blivit kränkta i oskälighetsgrad, emedan ansvaret och kostnadsbelastningen på privaträttslig grund kan slutgiltigt placeras där det med beaktande av avtalsrelationerna rätteligen hör.

Förfarandet i fråga om debiteringen av avgiften framgår av SjöfPF 8 § 1 mom. Debiteringen kan äga rum då produktionen av prestationen inleds eller genast efter utförd prestation genom fakturering. Betalning skall erläggas senast 14 dagar efter att fakturan har tillställts beställaren eller mottagaren. Beträffande ändringssökande hänvisas till de riktlinjer som ovan framfördes i fråga om lotsningsavgiften. Besvär över sjöfartsstyrelsens beslut skall anföras hos HFD.

Enligt SjöfPF 8 § 2 mom. kan ifrågavarande avgift utsökas utan dom eller utslag i enlighet med SkatteUL.

Staten har inte likadana säkerheter för erhållande av betalning som i fråga om lotsningsavgiften. I SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten beträffande fordringar som är förenade med sjöpanträtt i fartyg hänvisas till hamn-, kanal- och annan vattenvägsavgift samt lotsavgift. Regleringen motsvarar innehållet i 1967 års konvention rörande vissa gemensamma bestämmelser om sjöpanträtt och fartygshypotek. Ett av konventionens syftemål var att inskränka antalet sjöpanterättigade fordringar, emedan inteckningshavarens ställning och därmed möjligheterna att erhålla kredit med fartyget som säkerhet kunde förbättras. Ett sådant syftemål skall medföra att ett stadgande om fordran som är förenad med sjöpanträtt i fartyg tolkas restriktivt.¹⁹⁴ Av ordalydelsen i ovan nämnda

¹⁹⁴ Enligt tidigare stadganden i SjöL om sjöpanträtt i fartyg skulle det tydligen ej heller ha varit möjligt att erhålla sjöpanträtt för nu avsedda sjöfartsväsendets prestationer rörande handelsfartyg, emedan utgifterna för bevakning och bevarande av fartyget skulle i avsikt att erhålla sjöpanträtt uppstå sedan fartyget inkommit i sista hamn. Se om dessa frågor Reg.prop. 116/74 s. 3 ff. och s. 20 f. På s. 21 uttalas om de i SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten avsedda fordringararna att "Med vattenvägsavgifter avses till exempel fyr- och isavgifter. I gällande lag talas i detta avseende därutöver om kostnader för bevakning och bevarande av fartyget; av dessa måste åtminstone kostnader för tullbevakning och av hamnmyndighet debiterade bogserings- och lastningskostnader anses falla under konventionens hamnkostnadsbegrepp". Se även Kungl. Maj:ts prop. 1973:42 s. 163 och s. 263. Jfr beträffande äldre lagstiftning Beckman s. 233 ff. och Tibergh s. 76 ff.

stadgande erhålls inte belägg för att avgifter för sjöfartsväsendets prestationer förenas med sjöpanträtt i fartyget.

Emedan de avgifter för sjöfartsväsendets prestationer som stöder sig på SjöfPF inte är förenade med sjöpanträtt, uppstår frågan i vilken mån SjöL 278 § påverkar statens möjlighet att belägga vederbörande fartyg i kvarstad för obetalda avgifter i anledning av sjöfartsverkets prestationer. Kvarstadsförsättningarna är reglerade i SkIndrL. I SkIndrL 6 § framförs att "Beträffande säkringsåtgärder i enlighet med denna lag gäller, såframt annat ej är stadgat i denna lag, i tillämpliga delar vad i utsökningslagen är stadgat om kvarstad och skingringsförbud". Ifall endast UL 7 kap. tillämpas innebär detta att det inte finns hinder för att belägga fartyget i kvarstad trots att det är avgångsklart. Om specialstadgandet i SjöL 278 § tillämpas gäller kvarstadsförbud mot ett avgångsklart fartyg. Hänvisningen i SkIndrL till UL:s stadganden om kvarstad avser uppenbart det formella förfarande som skall beaktas av myndigheterna.¹⁹⁵ Stadgandet i SjöL 278 § härstammar från 1873 års sjölag. Synbarligen har syftemålet med kvarstadsförbudet under de i lagen nämnda försättningarna varit att inte oskäligt förhindra godsets framkomst till bestämmelseorten. Detta syftemål får ytterligare belägg därav att SjöL 278 § tolkats omfatta lastade, men inte barlastade fartyg.¹⁹⁶ Stadgandets syftemål gäller även i fråga om avgifter för sjöfartsväsendets prestationer. Det fiskala intresset härvidlag har inte förenats med sjöpanträtt. Detta intresse får vika undan för det syftemål som ligger bakom SjöL 278 §. SkIndrL 6

¹⁹⁵ Se Reg.prop. 24/72 s. 1 och s. 25 f. Ändamålet med denna lagstiftning var att tidigare lagstiftning inte gav tydligt svar på huruvida kvarstad och andra exekutiva säkerhetsåtgärder var möjliga beträffande offentligrättsliga fordringar. Se vidare s. 27 varvid det beträffande 6 § framgår att man med hänvisningen till UL avsett förfarandet vid verkställighet av kvarstad och skingringsförbud.

¹⁹⁶ Se Reg.prop. 83/38 s. 8, Lang s. 288 f. och Finsk jurisdiktion s. 130 ff. varvid det bl.a. uttalas att "Lagstiftaren har velat ställa hårda krav eftersom en borgenär genom att kvarhålla ett redan inlastat, avgångsklart fartyg kan förorsaka tredje man betydande ekonomisk förlust. Lastägare, befraktare, avlastare, lastmottagare, besättning etc., vilka ofta är helt oskyldiga till de förhållanden som förorsakar kvarhållandet, kan försättas i svåra situationer p.g.a. förseningen". Vid lagändringen år 1967 (237/67) vidtogs endast vissa preciseringar i lagtexten, se Reg.prop. 18/66 s. 16.

§ kan inte anses berättiga till en sådan tolkning att ett specifikt sjörättsligt stadgande om kvarstadsförbud skulle ha åsidosatts.

Frågan om kvarstadsförutsättningarna är eventuellt inte av central betydelse, emedan utsökning är möjlig utan dom eller utslag i enlighet med SkatteUL. Avgifter för sjöfartsväsendets prestationer kan dessutom som sagt debiteras då prestationen inleds eller genast efter utförd prestation. Statens intressen har vidare skyddats genom att man tolkat ett antal persongrupper vara solidariskt betalningsskyldiga.

7.2. Farledsavgiften

7.2.1. Förutsättningarna för betalningsskyldighet

Enligt FarledsavgL 2 § 1 mom. skall envar som idkar handelssjöfart i Finlands territorialvatten med

- 1) registrerat finskt fartyg eller
 - 2) utländskt fartyg
- erlägga farledsavgift.¹⁹⁷

En allmän förutsättning för betalningsskyldighet är att fartyget idkar handelssjöfart. Detta begrepp är omfattande och inkluderar exempelvis lastfartyg, passagerarfartyg, fiskefartyg, bogserbåtar och pontonpråmar.¹⁹⁸

Fartygets flagg har inte i första hand betydelse för uppkomsten av betalningsskyldighet, emedan handelsfartyg som anlöper finsk hamn skall erlägga avgiften oberoende av detta. Nationaliteten spelar undantagsvis en viss roll i den bemärkelsen att ett finskt fartyg skall vara registrerat i fartygsregistret för att betalningsskyldighet skall föreligga, medan samma krav inte uppställs för utländska handelsfartyg. Ett handelsfartyg anses vara finskt enligt SjöL 1 § 1 mom. om det till mer än sex tiondedelar ägs av finska medborgare eller finskt samfund. Dispens för inflaggning kan beviljas under de i 1 § 2 mom. och för utflaggning under de i 1 § 3-4 mom. nämnda förutsättningarna.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Motsvarande allmänna förutsättningar ingick även i L om erläggande av färvavgift (196/21).

¹⁹⁸ I SjöL 2 § 2 mom. ingick tidigare ett förtydligande om vad begreppet handelssjöfart omfattade: "Under handelssjöfart inbegripas, förutom fortskaffande av gods och personer, jämväl bogsering, isbrytning, fångst, bärgning eller annan sådan verksamhet, som i förvärvssyfte eller eljest mot ersättning bedrivs med fartyg". Stadgandet slopades år 1967 (237/67) som överflödigt, men detta innebär inte att klarläggningen av vad som ingår i handelssjöfart skulle ha förlorat sin faktiska betydelse. Se Wetterstein (Globalbegränsning) s. 177 f.

¹⁹⁹ Se F om tillämpning av 1 § sjölagen (353/85).

Registreringsplikt i fartygsregistret uppstår enligt FartygsRegL 1 § 1 mom. för finska handelsfartyg som har en nettodräktighet av minst nitton registerton. Registreringsrätt föreligger enligt 2 § om fartygets längd är minst tio meter.

Trots att i FarledsavgL 2 § 1 mom. hänvisas till trafik i Finlands territorialvatten berör avgiften närmast hamnanlöp. Av 3 mom. i samma paragraf framgår det nämligen att farledsavgift inte erläggs då fartyget befinner sig på finska territorialvatten i oskyldig genomfart.²⁰⁰

Betalningsskyldighet för fartyg avsedda för utrikesfart uppstår emellertid inte endast i anledning av det faktum att man formellt bedriver handelssjöfart utan det är en förutsättning att fartyget idkar trafik. Detta framgår av FarledsavgL 3 § 3 mom. och särskilt av FarledsavGF 2 § 1 mom. varvid det hänvisas till fartygets avgång och ankomst. Exempelvis behöver ett upplagt fartyg inte betala ifrågavarande avgift i utrikesfarten.

Farledsavgiften debiteras i enlighet med det individuella fartyget, se FarledsavgL 3 § 1 mom. samt FarledsavGF 1 - 2 §§. Fartyget identifieras regelmässigt genom sitt namn, hemort och igenkänningstecken. Identifieringen kan utan svårigheter härledas från det nationella fartygsregistret. Avgörande för denna individualisering är inte att fartyget byter namn eller ägare. Ej heller väsentliga ändringar i fartyget kan medföra rätt att anse fråga vara om ett nytt fartyg. Frågan om farledsavgiftens hänförlighet till ett individuellt fartyg är av betydelse i linjefrafiken eller i kryssningstrafiken med finsk hamn som "hemhamn" varvid operatören kan ha ett tillfälligt behov av att ersätta fartyget med ett annat. Det ersätta fartyget i utrikesfart kan ha uppnått det i FarledsavGF 8 § 1 mom. avsedda avgiftstaket under kalenderåret beträffande antalet resor, som är 40 gånger för passagerarfartyg registrerat för minst 100 passagerare och 20 gånger för andra fartyg. Vid substitutionsfall har operatören inte andra möjligheter för erhållande av nedsättning av eller befrielse från farledsavgiften än att ansöka om dispens (se avsnitt 7.2.2.b. nedan).

²⁰⁰ Rätten till oskyldig genomfart stöder sig på folkrättsliga regler och principer. Se Konventionen om territorialhav och tilläggszon art. 14 (FördrS 7/65) och UNCLOS III (som inte folkrättsligt trätt i kraft) Part II, sect. 3. Se även L om gränserna för Finlands territorialvatten (463/56) och F om övervakning av rikets land- och vattenområden samt lufterum (185/63) 9 §.

Enligt Farledsavg L 3 § 1 mom. fastställs farledsavgiften med beaktande av fartygets nettodräktighet och lämplighet för vintertrafik.²⁰¹ Fartygets nettodräktighet beräknas enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention²⁰², men fartyget kan ha mätts enligt äldre regler. För utländska fartygs del skall detta accepteras förutsatt att Finland är folkrättsligt bunden av sådana äldre regler.²⁰³ Även om 1969 års konvention trätt folkrättsligt i kraft 18.7.1982 förutsätts inte att gamla fartyg skall genomgå en ny skeppsmätning i enlighet med den nya konventionens regler före tolv år har förflutit från konventionens ikraftträdande.²⁰⁴

Av Farledsavg F 1 - 2 §§ framgår avgiftens exakta belopp. Enligt 1 § 1 mom. erläggs farledsavgiften i inrikesfart som en årsavgift kalenderårsvis. Det fastställda enhetsbeloppet multipliceras med det hela tal som anger fartygets nettodräktighet, dock högst med talet 70 000. Ett fartyg i fråga om vilket det hela tal som anger fartygets nettodräktighet understiger 1 000 betalar endast hälften av avgiften i inrikesfarten.

Enligt Farledsavg F 1 § 2 mom. anses det vara fråga om inrikesfart då fartyget gör en resa mellan två hamnar i Finland förutsatt att fartyget

²⁰¹ I Sverige debiteras fyravgiften enligt fartygets bruttodräktighet, se F om fyravgift 6 och 9 §§.

²⁰² Konventionen har antagits 23.6.1969 samt ratificerats av Finland 25.1.1973. Se F om bringande i kraft av 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention (501/82). Se vidare F om skeppsmätning enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention (522/82). Enligt 3 § skall finskt fartyg vars längd är minst 12 meter mätas innan det nyttjas till handelssjöfart. Se om bakgrunden till 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention Corkhill s. 32 ff.

²⁰³ Se F om skeppsmätning enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention: (1 mom.) "Dräktigheten för utländskt fartyg, för vilket sjöfartsavgifter i finsk hamn erläggs, skall kontrolleras enligt gällande skeppsmätningssregler, såvida fartyget ej har sådant mätbrev som skall godkännas i Finland på grund av internationellt avtal som är bindande för Finland". (2 mom.) "Saknar fartyget för kontroll av dräktigheten erforderligt dokument, skall fartyget mätas fullständigt".

²⁰⁴ Se F om skeppsmätning enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention 23 §. Fartyget kan mätas enligt 1969 års regler om bruttodräktigheten väsentligen förändrats eller om ägaren anhåller därom. Med "gamla fartyg" avses fartyg vilkas köl sträckts eller vilka befann sig på motsvarande byggnadsstadium då konventionen (förordningen) trädde i kraft.

inte anlöper utländsk hamn för lastning eller lossning eller för upptagande eller avlämnande av passagerare.²⁰⁵ Ifrågavarande precisering kan medföra tolkningssvårigheter om fartyget lastar och/eller lossar till sjöss. Det kan exempelvis vara fråga om en transport av djupfryst fisklast från fiskefartyg som opererar utanför Finlands territorialvatten antingen på det öppna havet eller på en annan stats territorialvatten eller fiskezon. I förordningen hänvisas uttryckligen till "hamn" vilket innebär att lastning/lossning till sjöss är inrikesfart förutsatt att fartygets avgångs- och ankomstorter ligger i Finland. Fartyget kan vidare betraktas vara i inrikesfart om anlop i utländsk hamn vidtagits i anledning av nöd eller för att uppta eller avlämna besättningsmedlemmar. Även proviantering utomlands synes vara möjlig utan att fråga är om utrikesfart. Lastning/lossning avser uppenbart last (jfr FarledsavgL 5 § 1 mom. 3) punkten). Detta kan vara av vikt exempelvis vid införskaffning av förmånligt bränsle till fartyget utan "avgiftstillägg".

I utrikesfart erläggs avgiften enligt 2 § 1 och 2 mom. som en engångsavgift. Avgiftsgraderingen baserar sig på fartygets isavgiftsklass. Vederbörande belopp multipliceras med det hela tal som anger fartygets nettodräktighet, dock högst med talet 70 000. Detta avgiftstak berör i praktiken endast tankfartyg som anlöper Sköldvik.²⁰⁶ Då ett fartyg som betalat avgiften i inrikesfart kan göra utlandsresor erläggs enligt FarledsavgF 4 § för sistnämnda en avgift som motsvarar hälften av den i 2 § 1 och 2 mom. stadgade engångsavgiften.

Även om det tidigare funnits talrika internationella variationer i skeppsmättningsreglerna vilka delvis kvarstått trots 1969 års internationella skeppsmättningskonvention har en gemensam utgångspunkt varit att uppnå ett tal som motsvarar fartygets potentiella förmåga att förtjäna frakt eller andra motsvarande inkomster.²⁰⁷ Då farledsavgiften debiteras enligt dräktigheten betalar fartyget därmed denna avgift i stöd

²⁰⁵ Jfr beträffande tillämpningen av äldre lagstiftning HFD 16.7.1980 ligg. 3449. Ett passagerarfartyg hade i trafik mellan finska hamnar under resa anlöpt en utländsk hamn så att passagerarna gjorde en rundtur där. Emedan fartyget anlöpt utländsk hamn utan att lasta eller lossa eller utan att uppta eller kvarlämna passagerare ansågs skyldighet inte föreligga att betala fyravgift för utrikesfart.

²⁰⁶ Se statsrådets föredragningslista till presidenten 16.12.1983, skrivelsen s. 3.

²⁰⁷ Se Corkhill s. 10 varvid det framgår att det engelska sk. Moorsom-systemet av år 1854 utgick från denna tanke vid beräkning av dräktigheten.

av en potentiell förmåga att bära last. Det har ingen betydelse hurudan typ av eller mängd last fartyg faktiskt har ombord. En operatör som erbjuder sig att transportera last och som är tvungen att verkställa transporten med ett icke fullastat fartyg - exempelvis i avsaknad av andra laster eller på grund av rådande djupförhållanden på farleden eller i hamnen - kan räkna med mindre inkomstmarginaler än då det är fråga om en transport med ett fullt fartyg. Ett kostnadstryck i utrikesfart uppstår även om den ena resan görs i barlast, emedan farledsavgiften betalas både för in- och utgående fartyg. I dispensförfarande kan man i enskilda fall beakta nu behandlade särskilda omständigheter (se avsnitt 7.2.2.b. nedan).

Frågan är i vilken mån man **de lege ferenda** borde beakta de faktiskt transporterade lasttyperna och lastmängderna i avsikt att förbättra lönsamheten för resan (jfr innehållet i FarledsavgL 3 § 2 mom. nedan).²⁰⁸

Enligt FarledsavgL 2 § 2 mom. kan ett särskilt vintertillägg debiteras, men i FarledsavGF ingår numera inte stadganden om ett sådant tillägg.²⁰⁹

I FarledsavGF 5 § 1 mom. stadgas att fartygets nettodräktighet avgörs enligt mätbrevet eller nationalitetscertifikatet. Gällande skeppsmättningsregler baserar sig som sagt på 1969 års internationella skeppsmättningskonvention som företer ett nytt sätt att beräkna både fartygets brutto- och nettodräktighet. Finland och de övriga nordiska länderna tillämpar nämnda konventions regler. Ifall fartyget har mätts på ett sätt som inte erkänns i Finland skall finsk skeppsmätare enligt 2 mom. utfärda ett dräktighetsbevis. Fartyget kan ha mätts antingen enligt 1969 års konvention eller den tidigare Oslo- konventionen av år 1947 vars skeppsmättningsregler bl.a. Finland tillämpar parallellt och fortsättningsvis under en övergångsperiod.²¹⁰ Ett finskt dräktighetsbevis krävs om fartyget mätts utanför nämnda konventioner och i ett

²⁰⁸ I Sverige beaktas nu nämnda omständigheter vid debiteringen av fyravgiften. Se FarlArbG s. 27. Denna arbetsgrupp föreslog en likadan gradering av farledsavgiften i Finland, se s. 51 f.

²⁰⁹ Enligt FarledsavGF av år 1981 (121/81) debiterades ett vintertillägg, men uppbyggnaden av avgiften ändrades år 1983 genom den nu gällande förordningen.

²¹⁰ Se F om skeppsmätning enligt 1969 års internationella skeppsmättningskonvention 23 § och F angående skeppsmätning (306/55) 4 §.

sådant land med vilket Finland inte har bilaterala arrangemang beträffande ömsesidigt erkännande av skeppsmätningar och dräktighetsbevis. Sjöfartsstyrelsen kan i sådana fall då fartygets dräktighet inte motsvarar mätbrevets uppgifter eller då fartyget inte har rätt att använda sådan dräktighet som anges i mätbrevet fastställa en dräktighet som grund för farledsavgiften. Detsamma gäller enligt 4 mom. om flere dräktigheter är angivna i mätbrevet. Fartyget kan vara en shelterdäckare vars dräktighet är beroende av användningen av olika däck i lastrummen. För sådana fartyg avgörs dräktigheten enligt 3 mom. i relation till den aktuella lasten. Ifall den större dräktigheten härvid är i bruk skall den läggas som grund för avgiften, dock så att årsavgiften i inrikesfart alltid uppbärs enligt den större dräktigheten. Inom ramen för 1969 års skeppsmättningsregler förlorar shelterdäckstypen sin betydelse.

I inrikesfart har fartygets isavgiftsklass inte betydelse med tanke på avgiften. I utrikesfart skall fartyget förete ett isavgiftsklassbevis. Ifall detta inte företes beräknas avgiften enligt FarledsavG 7 § såsom för isavgiftsklass III, dvs. såsom för den dyraste avgiftsklassen. Enligt FarledsavG 11 § gäller följande indelning: I A Super, I A, I B, I C, II och III. I nämnda stadgande anges endast huvudriktlinjerna beträffande kraven i de olika klasserna. Enligt 2 mom. har sjöfartsstyrelsen rätt att utfärda närmare bestämmelser i frågan. Klassificeringssällskapets isklass kan godkännas som grund för isavgiftsklassen i enlighet med dessa bestämmelser.

Enligt FarledsavG 3 § 2 mom. kan vid fastställandet av avgiftens storlek beaktas även andra än ovan nämnda faktorer om de inverkar på fartygets konstruktion och på trafiken med fartyget.²¹¹ Enligt lagmotiven har man främst avsett lättnader för tankfartyg som ur miljövärdssynpunkt har säkra dubbelbottnade konstruktioner eller fartyg i allmänhet som besitter "tekniskt högklassiga styrinrättningar och navigeringsinstrument, vilkas anskaffning allmänt sett kan anses önskvärd".²¹² Sådana lättnader har emellertid inte införts i förordningen,

²¹¹ Enligt FarledsavG 2 § 4 mom. var fartyg med mer än tolv meters djupgående skyldiga att erlägga en viss tilläggsavgift, emedan det ansågs att kostnads motsvarigheten härigenom kunde riktas mot rätta betalningsskyldiga. Detta tillägg slopades dock genom en ändring av förordningen år 1985 (861/85). Jfr HIMb 24.3.1986 (M/S Malacca etc.) s. 3. varvid frågan diskuterades i samband med en dispensansökan.

²¹² Se Reg.prop. 185/80 s. 6 f.

men det kunde eventuellt vara tänkbart att på i lagmotiven avsedda grunder i enskilda fall parallellt med andra motiveringar ansöka om och erhålla dispens (se avsnitt 7.2.2.b. nedan).²¹³

I FarledsavgF ingår ett antal omständigheter under vilka avgiften inte debiteras enligt huvudregeln. Såsom ovan har framgått ingår i förordningen ett tak å 70 000 ton av fartygets nettodräktighet. Härutöver erlägger fartyg utan maskin i utrikesfart enligt FarledsavgF 2 § 3 mom. endast hälften av engångsavgiften för ett motsvarande maskindrivet fartyg. Fartyg som mätts enligt 1969 års internationella skeppsmätningsskonvention beviljas under åren 1989 - 1991 en nedsättning av farledsavgiften med 40 % om fartyget för lasthantering har för- eller akterport och fartygets passagerarantal inte har fastställts till mer än 50 personer. Orsaken till denna rabatt är att fartyg som mätts enligt 1969 års skeppsmätningsskonvention och som är av ovan nämnda typ i annat fall skulle på grund av en "strängare" metod att kalkylera dräktigheten råka ut för en betalningsskyldighet som inte skulle ligga i skälig proportion till andra betalningsskyldiga fartyg. Ovan framgick att ett tak uppnås även vid ett visst antal resor per kalenderår i utrikesfarten (se härom FarledsavgL 5 § 1 mom. 4) punkten och FarledsavgF 8 § 1 mom). Ytterligare erhålls rabatt i utrikesfarten om avgiften för inrikesfart redan har erlagts.

7.2.2. Undantag från betalningsskyldighet

a. Ex lege

Flere undantagsfall från betalningsskyldigheten i enlighet med huvudregeln har berörts ovan som en del av betalningsskyldighetens förutsättningar. Det föreligger inte skäl att återkomma till dessa undantag.

²¹³ Jfr HIMb 22.1.1987 (mv Milos Island och mv Lappland) varvid sökanden i stöd av FarledsavgF 10 § 1 mom. ansökte om dispens beträffande farledsavgiften bl.a. på den grunden att lasten som bestod av ferrosulfat i miljöskyddshänseende var lämpligare att exporteras än att lagras i Finland. Dispens beviljades inte på denna grund.

I FarledsavgL 5 § ingår stadganden om vilken trafik som i stöd av lag är befriad från farledsavgift.

För det första (1 mom. 1) punkten) erläggs inte farledsavgift för fartyg som används endast i insjötrafik. Befrielsegrunden har motiverats med att det är fråga om en energibesparande transportform. Betoningen av energibesparing är förståelig med hänsyn till värderingarna i slutet av 1970- talet då den gällande lagstiftningen om farledsavgift var under beredning.²¹⁴ Vidare har befrielsegrunden motiverats med att insjöturismen inte skall belastas av sjöfartssavgifter.²¹⁵ Av motiven framgår inte varför man vill göra en åtskillnad i avgiftspolitikerna mellan denna turistform och exempelvis turismen vid kusten och i havsskärgården. I sistnämnda fall är lokala näringsidkare tvungna att på kasuistisk grund söka dispens antingen hos tullstyrelsen eller handels- och industriministeriet (se närmare underavsnitt b. nedan).²¹⁶

För det andra (1 mom. 2) punkten) är fartyg som staten äger befriade från avgiften. I lagmotiven uttrycks att statens fartyg inte idkar rent kommersiell och till ekonomisk lönsamhet syftande verksamhet.²¹⁷ Det kan ifrågasättas huruvida stadgandet är behövligt med hänsyn till att förutsättningen för betalningsskyldighet enligt FarledsavgL 2 § 1 mom. är idkande av handelssjöfart. Motiven klarlägger dock så mycket att i befrielsestadgandet avses direkt statsägda fartyg, inte av privaträttsliga juridiska personer ägda fartyg, där den juridiska personen *de facto* kontrolleras av staten exempelvis genom innehav av aktiemajoriteten i ett aktiebolag. Tydligt skulle befrielsegrunden gälla i sådana fall då staten direkt skulle idka handelssjöfart i vinstsyfte. Stadgandets formulering ger inte i detta hänseende möjligheter för annan tolkning.

För det tredje (1 mom. 3) punkten) gäller avgiftsbeläggningen inte fartyg som gör nöd-, reparations- eller kontrollanlöp i finsk hamn. Vid sådant anlöp skall fartyget inte samtidigt hämta last för lossning i Fin-

²¹⁴ Se Reg.prop. 185/80 s. 4.

²¹⁵ Se Reg.prop. 185/80 s. 7.

²¹⁶ Se HIMb 21.9.1988 (ss Ukkopekka och ms Birgitta), HIMb 13.4.1988 (ms Tuuletar) och HIMb 25.5.1987 (ms Sandskär). I dessa fall beviljades befrielse med hänsyn till turistfrämjandet.

²¹⁷ Se Reg.prop. 185/80 s. 7.

land, emedan betalningsskyldighet då uppstår. Detta synes vara fallet även om ifrågavarande last utgjorde endast en ringa del av fartygets lastkapacitet. Befrielsegrunden gäller därmed inte, även om reparationen vore den väsentliga och primära orsaken till anlöpet. Vissa gränsfall kan korrigeras medelst dispensförfarande.

Se HIMb 18.12.1986 (ms Stanislav Yudin). Det ryska fartyget Stanislav Yudin hade dockats i Finland. Fartyget hade samtidigt medfört utrustning för ett annat ryskt fartyg som låg på ett annat varv i Finland. Denna utrustning hade ursprungligen tagits till Sovjetunionen för reparation. Det ryska fartyget ansågs vara skyldigt att enligt huvudregeln i FarledsavgL 2 § 1 mom. om idkande av handelssjöfart erlägga farledsavgift. Ministeriet beviljade emellertid dispens, emedan debiteringen kunde betraktas som uppenbart oskälig.

Även anlop för inhämtande av order utgör en befrielsegrund. I dessa fall saknas ett "handelssjöfartssyfte". Denna orsak till anlop är ofta inte aktuell på grund av goda kommunikationsmöjligheter mellan fartyg och land.²¹⁸

För det fjärde (1 mom. 4) punkten) hänvisas till avgiftstaket efter ett bestämt antal resor.

För det femte (2 mom.) har det ansetts motiverat att ett fartyg som anlöper flere än en finsk hamn för lastning inte på nytt behöver erlägga farledsavgift om fartyget häremellan av lastnings- eller stuvningstekniska skäl anlöpt en utländsk hamn för att fylla på sin last. Stadgandet stöder sig på tidigare stadgad handels- och industriministeriets praxis att i dessa fall bevilja dispens från avgiften. Vid beredningen av FarledsavgL ansågs det vara ändamålsenligt att hellre inta en reglering i lagen än att låta resultatet bero av ett dispensförfarande. Fartyget erhåller inte befrielse på nu nämnd grund om anlöpet till utländsk hamn sker av andra orsaker än lastning där. Läget bör i dessa fall korrigeras medelst dispensförfarande.

I HIMb 4.5.1987 (ms Ibn Khaldoon) hade Oy Henry Nielsen Ab ansökt om partiell återbäring av farledsavgiften. Ms Ibn

²¹⁸ Se Reg.prop. 185/80 s. 7. Motsvarande befrielsegrund ingick i F innefattande närmare bestämmelser angående verkställigheten av lagen om erläggande av fyravgift (210/21) 4 §.

Khaldoon hade hösten 1986 befunnit sig i Kotka för lastning. Lastningen avbröts, emedan fartyget hade beställt en dockning i Karlshamn. Efter dockningen återvände fartyget till Kotka för fortsatt lastning. Ministeriet ansåg att FarledsavgL 5 § 2 mom. inte kunde tillämpas i fallet. Denna tolkning motiverades inte närmare. Däremot beviljade ministeriet dispens i stöd av FarledsavgF 10 § 1 mom. Sökanden hade rätt till återbäring av det belopp som hade debiterats för fartygets inresa efter dockningen och den därpå följande utresan efter slutförd lastning.

Den lagstadgade befrielsgrunden berör ej heller sådana fall då fartyget av lastnings- eller stuvningstekniska skäl är tvungen att påbörja lastningen utrikes och därefter anlöpa finsk hamn för kompletterande lastning även om fartyget avrest från Finland till utrikesort i barlast av lastnings- eller stuvningstekniska skäl.

I HIMb 4.3.1987 (ms Klippergracht) hade Oy Grundström & Heinrichs Ab för sin huvudman Spliethoff's Bevrachtungskantoor b.v:s del ansökt om återbäring av farledsavgiften beträffande anlop av ms Klippergracht. Fartyget hade i augusti 1986 lossat i Pargas och därefter i barlast avrest till Sverige. För Pargas- anlöpet hade full avgift erlagts. Fartyget anlände till Raumo 12.8.1986 i dellast från Sverige och avreste efter kompletterande lastning. Även för detta senare anlop erlades full farledsavgift. Fartygets agent hade meddelat att fartyget hade påbörjat sin lastning i Sverige av stuvningstekniska skäl. Det var fråga om flere lossningsorter och lasten från Raumo skulle lossas före lasten från Sverige. Ministeriet ansåg att FarledsavgL 5 § 2 mom. inte kunde tillämpas i fallet. Däremot beviljade ministeriet dispens och sökanden rätt till full återbäring vad gällde anlöpet 12.8.1986.

Den lagstadgade befrielsegrunden kan tolkas så att den inte omfattar sådana fall då fartyget anlöper utländsk hamn för normal lossning även om det vore nödvändigt av lastnings- eller stuvningstekniska skäl. Tydligt har det ansetts vara fråga om en självständig "kommersiell" resa. Avvikelsen till en utländsk hamn skall betraktas vara en del av en "samlastningsoperation".

Det framgår inte vad som närmare avses med lastnings- och stuvningstekniska skäl. En anknytning kan uppenbart göras till fartygets sjövärdighet. Intagande av last i utländsk mellanhamn kan vara nödvändigt för att bibehålla fartygets stabilitet eller för att under sjöresan

undvika att godsskador uppkommer genom att lasten inte placeras på rätt sätt i lastrummen. Vidare torde man som lastnings- och stuvningstekniska skäl acceptera operatörens ekonomiska behov av att ordna lasten ombord på ett ändamålsenligt sätt. Exempelvis kan det vara fråga om att den i utländsk mellanhamn intagna lasten skall lossas senare än den i följande finsk hamn intagna lasten. Det vore oskäligt att kräva att operatören verkställer en omlastning på en av bestämmelseorterna i avsikt att undvika avgiftsbeläggning i Finland (jfr Klippergracht-fallet ovan).

Stadgandet i FarledsavgL 5 § 2 mom. är eventuellt för snävt med beaktande av pragmatiska hänsyn. De principiella tankegångar som ingår i regleringen är uppenbart godtagbara, men formuleringen i stadgandet kunde utvidgas så att exempelvis de två ovan refererade dispensfallen skulle beaktas i författningstexten.

För det sjätte ingår i F om lättnader beträffande lotsnings- och farledsavgifterna i Saima kanal och Saimens vattenområde (203/81) stadganden om befrielse från farledsavgiften. Enligt 2 § uppbärs denna avgift inte då fartyg under färd går genom Saima kanal.

b. Enligt myndighetsprövning

Enligt FarledsavgL 6 § 1 mom. kan handels- och industriministeriet i enskilda fall bevilja nedsättning av eller befrielse från farledsavgift. Även beslut om återbäring kan komma i fråga. Enligt 2 mom. kan ifrågavarande rättigheter delegeras till tullstyrelsen upp till ett bestämt belopp och förutsatt att det inte är fråga om ändring av tidigare praxis eller eljest om ett principiellt viktigt fall. Närmare stadganden om dessa frågor ingår i förordning. I 1 mom. betonas att ministeriet i enskilda fall kan bevilja dispens, medan det i 2 mom. indirekt antyds att det är möjligt för ministeriet att anta en bestämd praxis i fråga om dispensbeslut.

I FarledsavGF 10 § ingår närmare stadganden beträffande dispensfrågan. Ramen för beviljande av dispens skärps för ministeriets del i 1 mom. genom att dispens kan komma i fråga om

1) detta påkallas av synpunkter som berör främjandet av turismen eller kustfarten eller av vägande skäl i anslutning till främjandet av Finlands utrikeshandel, eller

2) det med hänsyn till förhållandena vore uppenbart oskäligt att uppbära avgiften till fullt belopp.

Tre huvudsakliga och alternativa avvägningsmoment gör sig gällande: 1) främjande av turismen eller kustfarten 2) vägande skäl vilka ansluter till utrikeshandeln och 3) uppenbar oskälighet. En likadan reglering ingick redan i 1981 års FarledsavG 11 §. Preciseringarna intogs på grund av finansministeriets krav. Följdriktigt med riktlinjerna i avsnitt 6.2. ovan berör regleringen både en laglighetsprövning och en ändamålsenlighetsprövning. De ovan uppräknade tre punkterna hör till den förstnämnda prövningen, medan hänvisningen till "kan" tolkas reflektera fri prövningsrätt. Skillnaden har inte stor relevans med hänsyn till besvärsvägarna, emedan enligt FarledavGL 11 § ändring inte kan sökas medelst besvär. I det följande poängteras den nu nämnda skillnaden inte, utan frågan om dispens betraktas som en helhet.

I lagmotiven hänvisas till att före FarledsavGL har den viktigaste dispensgrunden varit kryssningstrafik. Denna praxis reflekteras i FarledsavG 10 § (främjande av turismen). Det har även hänvisats till behovet av att främja Finlands utrikeshandel, vilket ingår explicit i förordningstexten (se ovan).²¹⁹ Den sistnämnda motiveringen är dock av så central betydelse att den primära diskussionen sker i samband med hela den rättspolitiska grund som står bakom den aktuella lagstiftningen, se avsnitt 4.2. ovan. Vid prövningen av dispensfrågan tolkas FarledsavG 10 § snävt, emedan man vid beviljande av dispens avviker från kostnadsmotsvarighetsprincipen.²²⁰

Dessutom kan ministeriet (och tullstyrelsen) endast i enskilda fall bevilja dispens. Man kan fråga sig på vilket sätt kasuistiska avgöranden kunde främja Finlands utrikeshandel som helhet. Nyttan i dispensärendena kommer i främsta rummet den individuella operatören och lastintressenten till godo. Exempelvis kan experimentella transporter ha betydelse i sammanhanget. Resultaten av experimenten kan därefter användas mera allmänt.

Om en viss stadgad dispenspraxis uppstår visar detta för sin del ett behov av att på författningsnivå diskutera huruvida avgiftsregleringen borde bli föremål för justeringar. Lagstiftningens **ratio** kan inte vara

²¹⁹ Se Reg.prop. 185/80 s. 7.

²²⁰ Se skrivelsen 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp s. 7.

att man genom dispensavgöranden korregerar en otillfredsställande reglering på författningsnivå. I så fall har en faktisk vidaredelegering av (redan delegerad) lagstiftningsmakt ägt rum, vilket inte kan anses vara acceptabelt.

På handels- och industriministeriet har, sedan FarledsavGF 1.1.1984 trädde i kraft, ett flertal dispensärenden behandlats.

I det följande typifieras ärendena enligt de sakförhållanden som dispenssökanden hänvisat till. Handels- och industriministeriets beslut betecknas som HIMb varefter datum för beslutet anges.

1) Linjetrafik eller kryssningstrafik. Nybygge ersätter ett äldre fartyg på linjen eller i kryssningstrafiken; annan substitution beträffande fartyget; frågan om avgiftstaket.

Då ett nybygge ersatt ett linjefartyg eller ett kryssningsfartyg synes dispens inte bli beviljad. I dispensbeslut har betonats att farledsavgiften hänför sig till ett individuellt fartyg och berör inte vederbörande trafik som helhet.

I HIMb (konstaterande i brev) 6.2.1989 (ms Athena) hade Rederi Ab Slite meddelat att ms Olympia skulle ersättas av ms Athena i mars 1989 och ms Viking av ett nybygge vårvintern 1990. Fartygen var i reguljär trafik mellan Finland och Sverige. De "gamla" fartygen skulle redan ha hunnit betala farledsavgiften upp till avgiftstaket enligt FarledsavGF 8 § 1 mom. vid tiden för substitutionen. Rederiet hade ställt en förfrågan om det var möjligt att erlægga farledsavgift enligt det större fartyget och med beaktande av det redan uppnådda avgiftstaket. I sitt beslut konstaterade ministeriet bl.a. "att farledsavgiften enligt lagen och förordningen om farledsavgift beräknas och uppbärs för enskilt fartyg och att ett fartygs resor inte kan räknas till godo för andra fartyg". De i FarledsavGF 10 § 1 mom. avsedda förutsättningarna för dispens ansågs inte uppfyllda.

Ett likadant ställningstagande ingår i HIMb 11.9.1986 (ms Birka Princess). Som tilläggsmotivering hade rederiet Birka Line Ab anfört att varvsleveransen av nybygget hade försenats från årsskiftet 1985/1986 till april samma år och att det därmed skulle ha varit uppenbart oskäligt för rederiet att erlægga dubbla farledsavgifter med hänsyn till reglerna om avgiftstak. I ministeriets motiveringar framfördes följande: "Endast i sådana fall, där ett fartyg för en kort tid lags upp för årsreparationer och för denna tid er-

satts med ett annat fartyg, har ministeriet beviljat nedsättning av farledsavgift eller befrielse från den ifråga om det ersättande fartyget. Ministeriet konstaterar dessutom att även andra rederier, som idkar passagerartrafik mellan Finland och Sverige, är ifråga om förnyande av fartyg i en motsvarande situation".

Däremot kan läget vara ett annat om substitution sker av den anledningen att ett linjefartyg har råkat ut för haveri.

I HIMb 4.6.1985 (ms Sibelius) hade Oy Finn carriers Ab ansökt om dispens, emedan rederiets fartyg ms Mont Louis på linje mellan Frankrike och Finland hade förlist utanför den belgiska kusten i augusti 1984. Fartyget ersattes med ms Sibelius. Ms Mont Louis hade uppnått avgiftstaket i slutet av maj 1984. Ministeriet konstaterade att farledsavgiften är hänförlig till ett individuellt fartyg. Detta till trots, med beaktande av linjetrafikens karaktär och orsaken till ersättningen, ansågs det motiverat att beakta den farledsavgift som erlagts för ms Mont Louis. I anledning härav beviljades ms Sibelius en 25 % stor nedsättning i farledsavgiften som för vederbörande fartygs del erlagts 16 gånger under år 1984.

2) Linjetrafik. Fartyget som används på linjen substitueras under periodisk dockning; frågan om avgiftstaket.

I HIMb 22.8.1988 (m/s Silesia) hade Oy Finnshipping Ltd för Polish Baltic Shipping Co ansökt om befrielse från farledsavgift för bilfärjan m/s Silesia till den del som detta fartyg under 11 dagars tid på linjen Helsingfors - Gdansk ersatte bilfärjan m/s Pomerania som tagits på docka. Den ansökta befrielsen beviljades.

Befrielse från farledsavgiften för fartyg som tillfälligt ersätter ett linjefartyg synes vara "normal praxis". Den är av betydelse för linjefartyg som i regel under kalenderåret uppnår det avgiftstak som avses i FarledsavGF 8 § 1 mom.

Det görs i jämförelse med ställningstagandena i grupp 1) en åtskillnad mellan de fall då a) ett nybygge ersätter ett linjefartyg eller kryssningsfartyg b) ett fartyg ersätter ett havererat linjefartyg och då c) ett fartyg ersätter ett tillfälligt dockat linjefartyg. I förstnämnda fall synes man inte anse de förutsättningar som krävs för dispens vara uppfyllda, i det andra fallet anser man eventuellt en partiell nedsättning

motiverad och i sistnämnda fall kan en nedsättning eller befrielse beviljas för det ersättande fartyget.²²¹ Det är dock oklart hur lång dockningsperioden kan vara. Synbarligen tillåts åtminstone normala årsreparationer och -besiktningar, men uppenbart även haverireparationer. Läget synes vara oklart om det är fråga om reparationer exempelvis i avsikt att förnya fartygets inredning.

3) Regelbundna passagerartransporter. Avgiften per kalenderår är för hög.

I fråga om passagerartransporter med mindre kustgående fartyg har ansökningar gjorts för att erhålla lättnader i farledsavgiften åtminstone då trafiken begränsar sig till sommarsäsongen. Det synes finnas en viss benägenhet att bevilja dispens för trafik som nära påminner om insjötrafiken som enligt FarledsavgL 5 § 1 mom. 1) punkten är befriad från betalningsskyldighet (se synpunkterna vid not 216 ovan). Kustfartens främjande utgör en explicit dispensgrund.

I HIMb 21.9.1988 (ss Ukkopekka och ms Birgitta) hade Naantalin Höyrylaiva Oy anfört att dess fartyg skulle befrias från årsavgiften i inrikesfart, emedan trafiken främjade turismen och kustfarten. I det till ministeriets beslut hörande utlåtandet av sjöfartsstyrelsen konstaterades att trafiken främjade turismen och kustfarten samt att avgifterna i fiskalt hänseende inte var av betydelse. Dispens beviljades.

Även för fartyg i "utrikesfart" är en likadan dispens möjlig åtminstone så länge som trafikeringen i praktiken är detsamma som kustfart.

²²¹ Dispensbeslutet kan vara beroende av den motivering som använts i dispensansökan. I HIMb 12.5.1988 (ms Heinlaid) hade Oy SPL Agencies Ltd Ab för Estonian Shipping Company ansökt om dispens med motiveringen att ms Heinlaid idkade regelbunden trafik till Finland. Sökanden ansåg det vara oskäligt att ett systerfartyg som tillfälligt exempelvis i anledning av dockning ersätter det fartyg som går i linjetrafik är tvunget att erlagga farledsavgift även om det ordinarie fartyget redan uppnått avgiftstaket. Sökanden hade ansökt om dispens så att anlöpsgångerna skulle beaktas per linje och inte per fartyg. Ministeriet konstaterade att farledsavgiften hänfördes till individuella fartyg och att dispens på de grunder som framförts i ansökan inte kunde beviljas. I tillägg härtill informerades sökanden i beslutet om att ministeriet i enskilda fall vid dockning meddelat dispens.

I HIMb 13.4.1988 (ms Tuuletar) hade Kaj Söderman ansökt om befrielse från farledsavgiften för ms Tuuletar som under år 1988 gick i sommartrafik i Torneå och Haparanda skärgård. Dispens beviljades för säsongen 1988, men preciserade motiveringar ingår inte i beslutet.

I HIMb 25.5.1987 (ms Sandskär) ansökte Karl Söderholm om befrielse för samma trafik för det svenska passagerarfartyget ms Sandskär. Det var fråga om sommarsäsongen år 1987. I ansökan hade dessutom uttalats att "farledsavgiften i förhållande till inkomsterna skulle vara oskäligt hög". Av motiveringarna framgår inte i vilken grad sistnämnda argument påverkade ministeriets beslut.

Om passagerartrafiken går utöver det som i enlighet med vad ovan framgått kan betecknas utgöra kustfart eller därmed jämförbar fart synes dispens inte mera komma i fråga.

I HIMb 9.1.1989 (ms Orion) hade Pekka Taussi för Cruiser Corporation S.A. ansökt om retroaktiv befrielse från farledsavgiften för ms Orion beträffande år 1988. Med ms Orion hade idkats kryssningstrafik från Fredrikshamn till Viborg fem gånger i veckan. Rederiet ansåg att avgiftstaket var en oskäligt hård belastning. Avgiftstaket hade uppnåtts efter ca. en månads trafikerings. Med beaktande av att fartyget för den övriga delen av säsongen inte behövde betala avgift och då de motiveringar som framförts i ansökningen inte uppfyllde förutsättningarna i FarledsavG 10 § 1 mom. meddelades dispens inte.

I HIMb 16.12.1985 (ms Bolero) hade Vasabåtarna Ab tidsbefraktat det norskflaggade fartyget ms Bolero för trafik på linjen Vasa - Sundsvall under perioden 1.6. - 31.8.1985. Tidsbefraktaren ansökte om retroaktiv nedsättning av farledsavgiften. Som motiveringar framfördes att det var en nödvändighet att befakta ett utländskt fartyg, emedan lämpligt inhemskt tonnage inte stod till förfogande och att upprätthållandet av trafiken hade synnerligen stor betydelse beträffande turistfrämjandet. I beslutet framfördes endast att sökanden inte till stöd för sin ansökan framlagt sådana grunder, enligt vilka nedsättning av farledsavgiften kunde beviljas.

4) Utländska kryssningsfartyg ("cruisers").

I HIMb 23.5.1988 (M/s Royal Viking Sky etc.) hade Transocean Oy för sina huvudmäns räkning ansökt om en 85 % stor nedsättning i farledsavgiften för ett flertal kryssningsfartyg som skulle anlöpa Helsingfors under sommarsäsongen 1988. Ifrågasvarande nedsättningar beviljades. - Närmare motiveringar ingår inte i beslutet.

Ovan nämnda beslut reflekterar en praxis som synes vara stadgad. Dispensen motiveras med turistfrämjandet.²²²

Även i fall som är jämförbara med kryssningstrafik kan dispens erhållas.

I HIMb 24.4.1987 (ms Silesia) hade Oy Finnshipping Ltd för rederiet Polish Baltic Shipping Company ansökt om skälig nedsättning av farledsavgiften. Nämnda rederi hade lejt ms Silesia för kryssning under vilken fartyget från Danmark till Finland skulle medföra passagerare vilka skulle åskåda en landskamp i fotboll. Hamnuppehållet i Helsingfors var en dag. En 85 % stor rabatt beviljades.

I samband med dispensbeslut beträffande kryssningsfartyg uppställs som förutsättning att fartyget inte kvarlämnar eller upptar passagerare eller last.²²³

5) Lasttypens betydelse för exporthandeln

Transporter beträffande vissa lasttyper som anses främja Finlands utrikeshandel har tydligen berett svårigheter i fråga om beslutsfattandet. Det är uppenbart att transporten inte behöver avse exportvaror.

²²² Se Reg.prop. 185/80 s. 7 om rådande praxis beträffande kryssningstrafik.

²²³ Turistfrämjandet synes i tillfälliga fartygsbesök av "specialnatur" ha avgörande betydelse. Jfr HIMb 29.2.1988 (ms Ciudad de Compostela) varvid John Nurminen Oy för sin huvudman ansökt om befrielse från farledsavgiften för ms Ciudad de Compostela. Det spanska fartyget skulle under tre dagars tid i maj 1988 besöka Helsingfors och därvid fungera som utställningsutrymme för produkter från och turismen på Kanarieöarna. Fartyget skulle inte uppta eller kvarlämna passagerare eller last. I ministeriets beslut ansågs att förutsättningarna för beviljande av dispens inte hade uppfyllts.

Även ett indirekt främjande accepteras. Vissa dispensansökningar har gällt importvaror som berör Finlands energiproduktion.

I HIMb 30.12.1985 (ms Manila Peace) hade Finncoal som ombud för sina huvudmän retroaktivt ansökt om nedsättning i farledsavgiften bl.a. så att för det filippinska fartyget ms Manila Peace' anlöp i Tahkoluoto i november 1985 skulle betalas en farledsavgift som motsvarade isavgiftsklass I A Super trots att fartygets isavgiftsklass var II. I ansökan hade man begärt om återbäring till de slutgiltiga köparna Länsirannikon Voima Oy, Rauma-Repola Oy och Kemira Oy. Ministeriet beviljade denna nedsättning, men närmare motiveringar ingår inte i beslutet.²²⁴ - Sådana står dock att finna i liknande fall i Xi hai- och Malacca-fallen nedan.

I HIMb (konstaterande i brev) 18.7.1985 framgick att Finncoal Suomen Hiilienergia Oy i en skild skrivelse hade begärt om förhandsbesked med hänsyn till tre importlaster av kol från Kolumbien. Bl.a. hade man begärt att avgiften skulle beräknas enligt isavgiftsklass I A Super. Ministeriet hade bifallit ansökan med hänsyn till två transporter, en till Ingå och en annan till Björneborg. Som option gällde för en transports del att kollasten eventuellt skulle importeras från Förenta Staterna, Australien eller Kanada. Ministeriet meddelade att ändring av leveranskällan inte orsakade ändring i ministeriets tidigare ställningstagande.

Nedsättningen av farledsavgiften behöver inte beröra en ändrad kalkylgrund i relation till isavgiftsklassen. I ett fall har ansökan gjorts på den grunden att fartyget inte kunde hämta full last på grund av djupförhållandena och att lasten var av betydelse för Finlands utrikeshandel.

I HIMb 1.3.1988 (ms Xi hai) hade John Nurminen Oy för det kinesiska rederiet Shanghai Ocean Shipping Company retroaktivt ansökt om en 50 % stor nedsättning av farledsavgiften i anledning av ms Xi hai's anlöp i Kotka i augusti 1987. Enligt ansökan var Mussalon Voima Oy i Kotka tills vidare den enda köparen av

²²⁴ Ett motsvarande fall är HIMb 11.12.1985 (ms Pina) där sökanden var densamma såsom även en av de finska köparna.

kinesisk stenkol i Finland. Emedan farleden till köparens hamn i Mussalo hade begränsat djupgående hade Xi hai varit tvunget att anlända till Mussalo med dellast av stenkol som var 2/3 av fartygets fulla kapacitet. Fartyget hade avgiftsbelagts enligt sin dräktighet. I ansökan betonades att inköp av stenkol från Folkrepubliken Kina var för främjande av Finlands utrikeshandel av synnerlig betydelse, men att priset på stenkol borde bli konkurrenskraftigt. I ministeriets beslut framfördes att dispens i det enskilda fallet kunde beviljas så att fartyget erhöll en 25 % stor nedsättning. Som förutsättning för erhållande av nedsättning uppställdes att ett motsvarande belopp kunde avdras från den importerade stenkolens CIF- pris.

Den sistnämnda särskilda förutsättningen gav upphov till en begäran om klarläggning från sökandens sida. Ministeriet framkom med tilläggsmotiveringar till sökanden per brev 23.5.1988. Bl.a. ansågs att överföringen av nedsättningen av farledsavgiften till varans pris kunde anses uppfylla kravet på främjande av Finlands exporthandel. I det konkreta fallet skulle nedsättningen därmed vidareredovisas åt Mussalon Voima Oy.

Såsom av Xi hai - avgörandet framgår kan ministeriet uppställa särskilda villkor för att dispensbeslutet skall kunna verkställas. Man har varit mån om att energiprodukternas pris varit så lågt som möjligt för att underlätta kostnadstrycket på finska exportprodukter. Ifall det står klart att en eventuell nedsättning av farledsavgiften inte påverkar den aktuella energiproduktens prissättning är det troligt att dispensansökan avslås. I Manila Peace- fallet hade det exempelvis framgått att den eventuella retroaktiva nedsättningen skulle återbatalas direkt åt de finska importörerna, medan läget var ett annat i Malacca- fallet nedan.

I HIMb 24.3.1986 (M/S Malacca etc.) hade Imatran Voima Oy retroaktivt ansökt om att för ett antal fartyg skulle beviljas nedsättning av farledsavgiften så att debiteringen skulle baseras på isavgiftsklass I A Super. Alla fartyg hade varit utländska och haft isavgiftsklass II med undantag för ett som haft isavgiftsklass III. Fartygen hade importerat kol från Australien och Kolumbien under hösten 1985 och i början av år 1986. Som motiveringar hade Imatran Voima Oy anfört att man med fjärrimport avsett att utreda alternativ till import från Polen med hänsyn till energiförsörjningen, att man i samband härmed erhållit erfarenheter om bättre kolkvaliteter med hänsyn till miljön jämfört med kolkvali-

teter i Polen och Storbritannien och att man under ifrågavarande år undersökt lämpligheten av Tahkoluoto hamn för omfattande kolimport. Vidare hade sökanden framfört att lämpligt inhemskt tonnage inte hade stått att finna för fjärrimporten. Ministeriet hänvisade till vissa andra positiva beslut beträffande beviljade dispenser. I dessa fall hade dock ansökan gjorts före prisförhandlingar beträffande fjärrkol inlets och före den aktuella trafiken, varvid nedsättningen i farledsavgiften kunde överföras till varans pris. I dessa fall hade det även visats att transportererna inte kunde skötas med inhemskt tonnage, vilket lett till transport med fartyg som haft en dålig isavgiftsklass. Farledsavgiften hade i fjärrkolsimporten visats vara sex till sju gånger större i jämförelse med närkolsimporten (närmast från Polen). Ministeriet hade även tidigare ansett det visat att fjärrkolens pris påverkat närkolens pris och ansett att för främjande av Finlands utrikeshandel väsentliga skäl förelegat att bevilja en ovan nämnd nedsättning. Imatran Voima Oy:s ansökan skiljde sig emellertid från de tidigare ansökningarna på den väsentliga punkten att den gjorts först i efterhand så att nedsättningen av farledsavgiften omöjligen kunde ha beaktats vid kolens prisförhandlingar. Ifrågavarande fjärrimport kunde därmed inte ha påverkat prisrelationen mellan fjärr- och närkol med beaktande av Finlands utrikeshandel. Dispensansökan avslogs.

Nedsättning av farledsavgiften synes närmast beröra energiprodukter i samband med import förutsatt att nedsättningen kan påvisas inverka på varans pris.

Ett beviljande av dispens för fjärrimport av vissa produkter kan ge upphov till uppfattningar om diskriminering av den finska handelsflottans intressen i närtrafiken.

Detta synes framgå av HIMb 11.12.1985 (ms Arkadia). Det finska rederiet Etelä-Suomen Laiva Oy hade ansökt om befrielse från farledsavgiften för tre opreciserade resor gjorda av ms Arkadia, emedan det ansåg att motsvarande beloppsmässiga förmån hade kommit vissa utländska fartyg av Panamax-klassen till godo vid fjärrimport av stenkol. Rederiet framförde att genom dessa förmåner hade Nordsjöns koltrafik totalt upphört, emedan prisbalansen blivit förmånlig för fjärrimporten. Vidare framförde rederiet att man i anledning härav varit tvungen att utföra en resa med förlust och att den finska handelsflottan diskriminerats till förmån för bekvämlighetsfartyg. Ministeriet ansåg att ansökan

inte uppfyllde de förutsättningar som ingick i FarledsavGF 10 § 1 mom. Dispensansökan avslogs.

Konstellationen import av energiprodukter för främjande av Finlands utrikeshandel kontra diskriminering av finska rederiers sedvanliga trafik är uppenbart en känslig fråga och även en principfråga. I denna belysning kunde man eventuellt ha väntat sig något mera ingående motiveringar av ministeriet i Arkadia-fallet.

Vid export av finska produkter har man däremot synbarligen inte varit benägen att visa förståelse för dispens även om ansökan innehållit en begäran om att avgiftskalkylen skulle stödas på isavgiftsklass I A Super. Det har dessutom i sammanhanget hänvisats till avsaknad av möjligheten att befrakta finskt tonnage.

I HIMb 9.7.1985 (mv Fairlane etc.) hade Kone Oy ansökt om befrielse från eller en 75 % stor nedsättning av farledsavgiften retroaktivt för tre fartyg som anlöpt bolagets hamn i Hangö för lastning. Bolaget hade hänvisat till främjandet av utrikeshandeln och därtill hörande vägande skäl. Ytterligare hade framförts att full debitering av farledsavgiften var uppenbart oskäligt på grund av trafikens natur, den ringa användningen av farleden och de använda fartygens kapacitet i relation till den transporterade lastvikten. De höga avgifterna utgjorde en belastning i bolagets internationella konkurrenskraft särskilt med beaktande av att 90 % av bolagets produktion gick till export. På grund av att man transporterat stora enheter av varvs- och hamnkranar hade de befraktade fartygens kapacitet inte kunnat utnyttjas optimalt. Lämpligt inhemskt tonnage hade inte funnits och vid befraktning av utländskt tonnage hade man varit tvungen att använda fartyg i isavgiftsklasserna II eller III. Slutligen hade bolaget framfört att Hangö ursprungligen valts som produktionsort, emedan från hamnen gick en kort farled till det öppna havet och isförhållandena var lätta. I sitt beslut framförde ministeriet att farledsavgift enligt gällande lagstiftning debiteras enligt samma grunder för alla till olika hamnar ledande farleder. Vidare ansåg ministeriet det vara normal praxis att nedsättning inte beviljades för icke-fullastade fartyg. Som upplysning framfördes dessutom att vid ponton- och pråmtransporter endast hälften av den normala farledsavgiften betalas. Bolagets dispensansökan avslogs.

Ej heller i HIMb 22.1.1987 (mv Milos Island och mv Lappland) bifölls dispensansökan. Kemira Oy Vuorikemia hade anhållit om

återbäring av farledsavgiften i anledning av anlop av mv Milos Island och mv Lappland i Finland i maj respektive i augusti 1986. Fartygen hade exporterat ferrosulfat, som uppstod som en biprodukt till Finntitan. Lasten hade transporterats till Förenta Staterna. Bolaget ansåg att exporten var mera miljövänlig än lagring i Finland och att man med åtgärden försökt säkerställa den för Finlands exporthandel viktiga Finntitans produktion. Ifrågasvarande export av ferrosulfat hade dock dålig lönsamhet på grund av produktens låga prisnivå i Förenta Staterna. Bolaget ansåg erläggande av farledsavgift under dessa förhållanden vara oskäligt.

6) Trampfartyg bär inte full last vid anlop i finsk hamn

Se Xi hai- avgörandet ovan som visar att endast det faktum att fartygets lastkapacitet i anledning av djupförhållandena inte till fullo kan utnyttjas inte ansetts motivera beviljande av dispens.

7) Projektexperimenter.

Se riktlinjerna i Elisia- och Pöseldorf- fallen under avsnitt 7.1.1. ovan beträffande befrielse från lotsningsavgiften.²²⁵

Se även kompletteringen 23.5.1988 till HIMb 1.3.1988 (ms Xi hai), varvid det framgår att ministeriet beviljat dispens då det varit fråga om ett pilotfall och skeppningens experimentella karaktär.

8) Lagstiftningstekniska gränsfall.

Farledsavgiftslagstiftningen kan i vissa fall vara så snävt formulerad att vissa gränsfall som står nära *ex lege*- befrielsegrunder kan prövas i dispensförfarande med bifall av ansökan som resultat. I detta sammanhang kan hänvisas till de ovan refererade Stanislav Yudin-, Ibn Khaldoun- och Klippergracht- fallen.

I HIMb 20.7.1987 (Vekara) hade Mopro Oy ansökt om befrielse från farledsavgiften tills vidare vid fartygets mellanhamnsanlop i Viborg på resa till Saimen för lastning och vid feeder trafik från

²²⁵ Se vidare skrivelsen 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp s. 7 f.

den finska kusten till Viborg. Bolaget nämnde att man med motorpråmen Vekara transporterat trävaruråmaterial och gruvindustrins produkter från Saimen till den finska kusten. Återtransporterna var emellertid problematiska, men från Viborg kunde träproduktlaster transporteras till Saimen området. För farten mellan den finska kusten och Viborg skulle emellertid farledsavgift för utrikesfart debiteras, vilket medförde en avsevärd ekonomisk belastning för bolaget. Vekara var enligt gällande lagstiftning befriad från farledsavgift för resor mellan Saimen och den finska kusten.²²⁶ Ifall fartyget återvände från kusten till Saimen i barlast och först därefter fortsatte till Viborg med last tillbaka till Saimen skulle ingen farledsavgift utgå. Ministeriet meddelade dispens beträffande år 1987 för återtransporter från Viborg till Saimen inom ramen för farten mellan Saimen och den finska kusten och inom ramen för feeder trafik från den finska kusten till Viborg.

Ovan avsedda dispensavgöranden har som en gemensam linje att det varit fråga om ett gränsfall i materiellt hänseende. Däremot synes dispens inte vara möjlig om det varit fråga om ett processuellt gränsfall.

I HIMb 22.9.1986 (ms Baltic Link) hade Finlands Skepps-mäklareförbund r.f. för Ship-Link (UK) Ltd. ansökt om återbäring av farledsavgift som erlagts utöver avgiftstaket. Gällande lagstiftning vid tiden för problemet förutsatte att en särskild ansökan om återbäring skulle tillställas tullmyndigheten inom sex månader från det avgiften betalats.²²⁷ Detta krav hade inte iakttagits av sökanden. I första hand hade tullstyrelsen enligt FarledsavgF 10 § 2 mom. handlagt ärendet och fastslagit att orsak att bevilja dispens inte förelåg. I ministeriets dispensbeslut fastslogs att tullstyrelsens beslut inte gav upphov till vidare åtgärder.

²²⁶ Se F om lättnader beträffande lotsnings- och farledsavgifterna i Saima kanal och Saimens vattenområde 2 §.

²²⁷ Se FarledsavgL 9 § 2 mom. enligt vilket tiden för inlämnande av ansökan numera är ett år.

I HIMb 30.12.1985 (ms Fennia) hade Oy Jakob Lines Ab ansökt om partiell återbäring av farledsavgiften. Ms Fennia var från 7.5.1985 i trafik mellan Jakobstad och Skellefteå / Örnsköldsvik. Trafikeringen var avsedd att fortgå till 14.12.1985. Avgiftstaket i utrikesfart uppnåddes 18.6.1985. Efter femton resor hade rederiet 29.5.1985 erlagt farledsavgift för inrikesfart för år 1985, varefter engångsavgifterna i utrikesfarten enligt FarledsavGF 4 § skulle nedsättas med 50 %. Enligt rederiets kalkyl skulle en tydlig inbesparing ha kunnat ske för kalenderåret 1985, ifall farledsavgiften för inrikesfart skulle ha erlagts tidigare. Rederiet anförde att hälften av den farledsavgift för utrikesfart som erlagts för de ovan nämnda 15 resorna skulle återbäras. Ministeriet avslog ansökan närmast på den grunden att rederiets ovetenskap om det faktum att farledsavgiften skulle ha blivit förmånligare genom att inrikesavgiften först skulle ha erlagts inte utgjorde en sådan grund som skulle ha motiverat befrielse enligt ansökan. Ej heller hade andra sådana grunder företetts som skulle ha berättigat att helt eller delvis bifalla ansökan.

9) Allmänna ekonomiska verksamhetsförutsättningar

En allmän hänvisning till dåliga verksamhetsförutsättningar eller en internationellt sett låg fraktnivå har inte ansetts utgöra tillräckliga motiv till dispens, emedan man är medveten om avgiften vid planeringen av företagsverksamhet. Ej heller regionalpolitiska skäl torde medföra ett positivt dispensbeslut.²²⁸

I HIMb 6.10.1987 (ms Nefeli) hade John Nurminen Oy för rederiet Alianca S.A. ansökt om en 50 % stor återbäring av farledsavgiften. Motiveringarna var att sjöfartssavgifterna i Finland var avsevärt högre än i andra länder och att den gällande fraktnivån var synnerligen låg. Farledsavgiften var av dessa orsaker helt oskälig. Ministeriet avslog ansökan.

I HIMb 30.3.1987 (ms Ni-Nu) hade Suomen Merikuljetustekniikka Oy ansökt om befrielse från och återbäring av farledsavgift. Som motiveringar framfördes att bolaget särskilt skötte med

²²⁸ Se skrivelsen 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp s. 8 f.

utrikeshandeln förenade transporter, att fraktnivån var låg och att fartygets speciella karaktär ledde till att det var svårt att få återtransporter. Dessutom framfördes att fartyget på grund av sin storlek inte erhöll isbrytarassistans. I ministeriets beslut hänvisades särskilt till det faktum att fartygets storlek ledde till en 50 % stor nedsättning i den erlagda avgiften för inrikesfart och att för utrikesfart i stöd av FarledsavGF 4 § ytterligare erhöles en 50 % nedsättning. Lättnaderna ansågs i beslutet redan i stöd av FarledsavGF vara så stora att någon vidare orsak att bifalla dispensansökan inte förelåg.

I fråga om dispensavgörandena kan man fråga sig i vilken mån allmänna riktlinjer i stöd av dem kan dras. Beviljande av dispens kan i form av stadgad praxis eventuellt uppfattas stå i konflikt med avgiftslagstiftningens rättspolitiska grund vars hörnstenar är kostnadsmot-svarighetsprincipen och dess vändsida icke-vinst- principen. I författningstexten betonas att prövningen av dispensmyndigheten skall vidtas skilt för sig i varje enskilt fall med beaktande av vissa närmare i FarledsavGF 10 § ingående ramar.

I skrivelsen 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp uttalas på s. 7 f. om tolkningen av "varje enskilt fall" att regelbundenheten är utesluten och vidare följande (övers.): "Ett kasuistiskt fall kan betyda även flere resor i följd och med ett kasuistiskt fall kan förstås även en tidsmässigt lång period. Den reguljära linjetrafikens inkluderande i de av kasuistiskt fall- principen omfattade undantagen är emellertid inte förenligt med förordningens syfte".

I FarledsavGF 10 § 2 mom. hänvisas dock till att tullstyrelsen skall hänskjuta ärendet till handels- och industriministeriet om det är fråga om ändring av tidigare praxis. Denna hänvisning antyder uppenbart om att ministeriet kan dra vissa mera fasta riktlinjer beträffande dispensfrågorna. Detsamma framgår utan tvekan av det material som ovan har beaktats.

Vid prövning av dispensärenden föreligger det bundenhet till allmänna förvaltningsrättsliga principer som påtalats i avsnitt 6.1. ovan. Exempelvis jämlighetsprincipen bör iakttas och en operatör kan inte genom dispensbeslut ställas i ett bättre ekonomiskt läge än konkurrenterna. Detta accentueras särskilt i reguljär linjetrafik. Exem-

pelvis förhåll man sig inte positivt till ansökningar om befrielse från farledsavgifter gjorda år 1983 av Oy Finnlines Ltd för GTS Finnjet och av Vaasanlaivat Oy år 1983 för Kvarken- trafiken även om ifrågasvarande trafikeringsformer i och för sig konstaterades ha haft en positiv ekonomisk betydelse för Finland.²²⁹ Ifall man i en dispensfråga har orsak att misstänka att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna eventuellt kunde uppfattas ha blivit åsidosatta föreligger det särskilt belägg för att motivera dispensavgörandet ingående. En motiveringsplikt föreligger i och för sig redan i stöd av L om förvaltningsförfarande 24 §.

7.2.3. Den betalningsskyldige

Av FarledsavgL 7 § 1 mom. framgår att två persongrupper är ansvariga för farledsavgiften:

- 1) fartygets ägare
- 2) den som för ägarens räkning anmäler fartyget till in- eller utklaring.²³⁰

Det första alternativet innebär att personligt betalningsansvar inte uppstår för annan än den som är ägare till fartyget. Därmed omfattas inte legotagare, tidsbefraktare eller andra operatörer. Konstellationen beträffande det personliga ansvaret är annorlunda än vad som tolkats vara fallet för lotsningsavgiftens del. Olikheter föreligger även i jämförelse med betalningsansvaret beträffande avgifter för sjöfartsväsendets prestationer. I ett rättspolitiskt perspektiv vore det motiverat att explicit reglera ett personligt betalningsansvar enligt likadana grunder för alla de ovan nämnda sjöfartsavgifterna i enhetlighetens namn. Å

²²⁹ Se skrivelsen 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillställd arbetsgrupp s. 9 ff.

²³⁰ Enligt TullIL 44 § är lastintressentens representant, speditören eller annan, ansvarig för att tull erläggs för varan. Regleringen är därmed likriktad med FarledsavgL 7 §. Speditören kan dock undgå det personliga betalningsansvaret under de förutsättningar som är stadgade i TullIL 44 § 2 mom. En motsvarighet till det sistnämnda stadgandet ingår inte i farledsavgiftslagstiftningen.

andra sidan kan det inte anses uteslutet att det personliga betalningsansvaret beträffande lotsningsavgiften och avgifter för sjöfartsväsendets prestationer analogt tolkas omfatta endast fartygets ägare med beaktande av FarledsavgL, men en sådan **de lege lata**-lösning har inte accepterats i denna undersökning.

Fartygets ägare framgår av vederbörande lands fartygsregister och fartygets nationalitetscertifikat (se för finska fartygs del FartygsRegL 5 § 6) punkten och 8 §). Register- och certifikatanteckningarna har emellertid inte vid tillämpning av finsk rätt konstitutiv verkan. Det samma kan förmodas gälla i flesta andra länder. Register- och certifikatanteckningarna kan dock tolkas utgöra en presumption om vem som kan betraktas vara fartygets ägare och därmed betalningsansvarig. I sista hand behöver utredningen av frågan inte vara av särskilt stor praktisk betydelse i relation till myndigheterna på grund av den andra gruppen av betalningsskyldiga och på grund av den sjöpanträtt en fordran å farledasavgift åtnjuter i fartyget (se nedan).

Den andra ovan nämnda gruppen av betalningsansvariga omfattar den som företräder fartyget vid anlöpet.²³¹ Det är fråga om fartygets agent, alltså klarerare eller linjeagent.²³² Uppdragsförhållandet i relation till myndigheterna framgår bl.a. av den skriftliga fartygsanmälan som enligt FarledsavgL 4 § skall göras i anledning av fartygsanlop.

²³¹ Enligt FarledsavgL 7 § 2 mom. svarar ombudet även för "påföljderna". Detta kan bl.a. tolkas innebära att ombudets beteende är straffsanktionerat i enlighet med 8 §.

²³² I allmänt språkbruk synes vissa missuppfattningar råda om terminologin beträffande mellanmän som har att göra med fartyget. Som överbegrepp kunde användas uttrycket skeppsmäklare. Under denna rubrik ingår tre olika verksamhetsformer:

1) egentlig skeppsmäkleri omfattande förmedling av fartyg och laster i befraktningsverksamheten, förmedling av fartyg vid försäljning och köp samt varvsförmedling,

2) skeppsklarering som innebär att fartygets operatör utsett en person att företräda ett trampfartyg vid hamnanlop,

3) linjeagentur som innebär att en linjeoperatör ingått ett avtal med en person som på varaktig basis representerar linjen i vederbörande hamn och land.

Se närmare Owe Granlund, Skeppsklarering, Kristianstad 1985.

Självfallet följer de kommersiella realiteterna inte ovan nämnda schema. Exempelvis fungerar mäklare ofta som managers för redare eller ingår de avtal beträffande fartygets drift i eget namn.

Av FarledsavgL 7 § 2 mom. framgår indirekt att en i Finland bosatt betalningsskyldig inte behöver ha ett ombud som representerar fartyget i vederbörande hamn. Då fartyget i regel ägs av en juridisk person, skall vid utredningen primärt beaktas huruvida den juridiska personen har registrerats i handelsregistret i Finland. Av betydelse vid utredningen kan vidare vara, ifall handelsregisteranteckning saknas, huruvida en näringsanmälan till finsk myndighet gjorts och om ägaren har sitt huvudsakliga driftsställe i Finland. Fartygets nationalitet har inte direkt betydelse i sammanhanget, men det är klart med beaktande av nationalitetsstadgandet i SjöL 1 § att ett samband mellan ägarens "bosättning" i Finland i enlighet med den antagna preciseringen och fartygets nationalitet i realiteten föreligger.

Däremot är den som inte är bosatt i Finland förpliktad att utse ett i Finland bosatt ombud, dvs. närmast ett i Finland registrerat företag, vid fartygets anlop.²³³ Syftemålet med kravet på ombud är att underlätta indrivningen av farledsavgiften.²³⁴

Ifrågavarande ombud skall enligt FarledsavgL 7 § 2 mom. godkännas av vederbörande distriktstullkammare. Tullstyrelsen har i anledning av farledsavgiftslagstiftningen år 1981 givit närmare tillämpningsdirektiv i vilka denna förutsättning förtydligas endast så att ombudet skall besitta behörig fullmakt som visar uppdragsförhållandet. I övrigt har tullstyrelsen velat lämna tolkningen och tillämpningen av detta stadgande åt distriktstullkamrarna.

Vid utredningen av distriktstullkammarpraxis har det visat sig att uppmärksamhet fästs vid det faktum att ombudet fungerar på lastintressentens sida och har en status av registrerad kund enligt TullL 8 § e) punkten i vilken stadgas att man med detta uttryck avser "varuhavare, speditör och mäklare, som tullstyrelsen godkänt för anteckning i sitt register över dessa kunder". Tillvaratagande av lastens intressen hör till speditören.

Status av registrerad kund medför enligt TullL 12 § 2 mom. att den transporterade varan kan överlåtas till en sådan kund innan

²³³ I lagmotiven hänvisas direkt till att utländska fartyg skall ha ombud, men det framgår inte varför man i lagtexten hävdar en annan formulering. I tidigare lagstiftning ingick inte en skyldighet att utse ombud för utländska fartyg. Se Reg.prop. 185/80 s. 7 f.

²³⁴ Se Reg.prop. 185/80 s. 8.

förtullningen slutförts, medan varan utlämnas till sk. kontantkund först då förtullningen slutförts och tullräkningen betalats.

I tullpraxis synes man ge registrerad kunds rättigheter åt speditörer som till sin ansökan bifogar lämplig säkerhet för sin verksamhet. Säkerhetens storlek avgörs enligt företagets fakturering. Som säkerhetsformer används realsäkerheter. I övrigt används av mindre företag bankgarantier. För större speditörsföretag synes tullstyrelsen ha accepterat sk. borgenskretsar varvid företagen ömsesidigt går i borgen för betalningsansvaret gentemot tullverket.

Ifall speditörsföretaget som i tullagstiftningens mening är en registrerad kund samtidigt idkar skeppsklarerings- eller linjeagenturverksamhet synes distriktstullkammaren godkänna ombudet utan vidare undersökningar med hänsyn till FarledsavgL 7 § 2 mom. I praxis gör man därmed i stöd av det ovan sagda en sammanbindning som i privaträttsligt hänseende uppfattas utgöra två helt motsatta funktioner: speditören tillvaratar lastens intressen, klareraren och linjeagenten tillvaratar fartygets intressen.²³⁵ Sammanbindningen kan dock förklaras med att TullIL enligt FarledsavgL 10 § i tillämpliga delar skall beaktas vid debiteringen av farledsavgiften inklusive stadgandena i TullIL 39 - 43 §§ om bl.a. förtullningsbeslut och tullräkning. I sista hand är det avgörande momentet med hänsyn till fiskala intressen att de säkerheter som härvid ställts omfattar även företagets ansvar för farledsavgiften.

Om ombudet däremot inte samtidigt är en registrerad kund i speditörshänseende synes osäkerhet råda över förutsättningarna för godkännande. Tydligt krävs lämpliga säkerheter på motsvarande sätt som på speditionssidan. För ett nytt klareringsföretags del bör skilt utredas vilka krav vederbörande distriktstullkammare uppställer, om företaget inte redan blivit en ovan avsedd registrerad kund. Vid en sådan avvägning kan syftemålet med det aktuella stadgandet inte åsidosättas. Man skall avgöra på vilket sätt indrivningen av farledsavgiften tryggas på ett ändamålsenligt sätt.

²³⁵ Frågan är i vilken mån denna tullrättsliga sammanbindning ekonomiskt belastar den registrerade kunden, ifall man i den fakturering som ligger som grund för säkerhetens storlek inkluderat klareringsfaktureringen. Den årliga bankgaranti-provisionen är i regel 2 % och exempelvis en halv miljon marks klareringsfakturering skulle innebära en tilläggsbelastning å 10.000 mk på årsbasis. Ett motsvarande problem uppstår om tullstyrelsens bedömning stöder sig på omsättningen.

Ifall i distriktstullkammarpraxis skulle ingå en närmare övervakning skulle en sådan omständighet **de facto** innebära att en viss myndighetsstyrd kontroll över idkande av klarerings- och linjeagenturverksamhet skulle utövas, även om näringen enligt NäringsL är fri, se NäringsL 1 §.²³⁶

Handels- och industriministeriet kan ha beviljat dispens under i beslutet närmare angivna förutsättningar. Betalningsskyldigheten för fartygets ombud bibehålls, om dessa förutsättningar inte uppfylls. Ett åsidosättande av FarledsavG 7 § kommer inte i fråga.²³⁷

7.2.4. Förfarandet. Verkställighet. Säkerheterna

Såsom i olika sammanhang har framgått hör fastställandet, debiteringen och uppbörden av farledsavgiften till tullverket (se explicit FarledsavG 10 §). Förfarandet vid debiteringen av farledsavgiften inleds enligt FarledsavG 4 § 1 mom. i utrikesfart med en fartygsanmälan som inlämnas till den tullanstalt, där fartyget ut- eller inklareras. I tillämpliga delar tillämpas deklarationsförfarandet enligt tullagstiftningen. Tullanstalten har rätt att granska fartyget ifall det föreligger orsak att misstänka att fartygsanmälan jämte bilagorna beträffande dräktigheten och isavgiftsklassen inte motsvarar realiteterna.²³⁸ Det är givet att myndigheternas möjligheter till en ingående granskning är begränsade. Dessutom krävs vid granskning av dräktigheten handräckning av skeppsmätare. Enligt 2 mom. lämnas i inrikesfart motsvarande uppgifter till den tullanstalt som är närmast fartygets hemort.

Enligt FarledsavGF 8 § 3 mom. skall tullanstalt utfärda intyg över avgiftsfrihet då avgiftstaket har uppnåtts. Detta intyg skall enligt 9 § 1 mom. vid behov företes (jfr även 12 §). Ifall farledsavgift betalats utö-

²³⁶ I NäringsL 3 § 13) punkten har förutsatts att skeppsklarering är en reglerad näring, men närmare stadganden om näringsrättsliga verksamhetsförutsättningar ingår inte i vår lagstiftning. Neringen har därigenom tolkats vara fri i näringsrättslig bemärkelse.

²³⁷ Se härom komplettering 23.5.1988 till HIMb 1.3.1987 (ms Xi hai), s. 2.

²³⁸ Se Reg.prop. 185/80 s. 7.

ver avgiftstaket sker återbäring enligt 2 mom. endast under förutsättning att en ansökan härom inlämnas till den tullanstalt som utfärdat intryget över avgiftsfrihet. Ansökan om återbäring skall göras inom ett år från det avgiften erlagts. Tiden för ansökan om återbäring förlängdes genom en förordningsändring år 1985 (861/85). Tidigare var ansökningstiden sex månader.²³⁹

I FarledsavgL ingår inte ytterligare stadganden om det formella förfarandet. Enligt 10 § skall TullL i tillämpliga delar beaktas.²⁴⁰ Exempelvis skall den betalningsskyldige som är registrerad kund enligt TullL 40 § erhålla en tullräkning som enligt 42 § skall betalas inom 15 dagar från dateringen till tullverket. Enligt FarledsavGF 8 § 2 mom. kan farledsavgift i enlighet med avgiftstaket betalas på en gång i förskott. Vid störningar i förfarandet kan enligt TullL 43 § dröjsmålsränta och restavgift enligt L om dröjsmålsränta och restavgift på skatt utgå. Störningarna kan vidare leda till efterdebitering, avgiftshöjning eller felavgift i enlighet med TullL 35 § (efterförtullning)²⁴¹, 36 § (tullhöjning) och 37 §. Vid tullverkets skyldighet till återbäring skall TullL 49 § 2 och 3 mom. beaktas.

Enligt TullL 47 § anförs ordinarie besvär över distriktstullkammarens beslut hos tullstyrelsen. Enligt TullL 50 § anförs besvär över tullstyrelsens beslut hos HFD. I övrigt tillämpas FörvBesvL (se TullL 47 § 2 mom. och 50 § 1 mom). Grundbesvär kan anföras i enlighet med TullL 48 §. Ändring i distriktstullkammarens beslut kan enligt TullL 34 § ske även i form av tullrättelse förutsatt att kriterierna i nämnda stadgande har uppfyllts.

Enligt FarledsavgL 11 § får ändring i dispensbeslut inte sökas genom besvär. Givetvis kan dock extraordinarie rättsmedel i enlighet

²³⁹ Se skrivelsen 31.5.1985 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp s. 1.

²⁴⁰ I FarledsavgL 10 § hänvisas till tullagstiftningen beträffande fastställande och erläggande av farledsavgift, myndigheter, anmälningsskyldighet, avgiftsrättelse, efterdebitering, avgiftshöjning, felavgift, underlåtenhet att erlägga avgift och sökande av ändring.

²⁴¹ I Reg.prop. 185/80 s. 8 anförs härom: "Efterdebitering kan i tillämpliga delar verkställas under de förutsättningar som stadgas i 35 § tullagen. Efterdebiteringsrätten är likväl i fråga om farledsavgiften något mera begränsad, emedan det i tullagen förutsatta deklarationsförfarandet inte i sin helhet kan tillämpas vid fastställande av farledsavgift".

med L om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden (200/66) användas eller förvaltningsklagan anföras.

Statens intressen säkerställs genom att indrivningen av farledsavgiften är möjlig i stöd av SkatteUL, genom kvarstadsmöjligheterna på motsvarande sätt som beträffande lotsningsavgiften samt beträffande utländska fartyg genom att ombudet har personligt ansvar för betalningen (se i tillämpliga delar vad som uttalats i avnitten 7.1.1. och 7.1.2. ovan).

Det är otvetydigt att fordran å farledsavgift enligt SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten är förenad med sjöpanträtt i fartyget.²⁴² Detta gäller enligt 3 mom. även om fordringen riktar sig mot fartygets ägare, som inte är redare. Enligt FarledsavgL 7 § 1 mom. är ägaren ansvarig för farledsavgiften.

Då fartygets ombud primärt kan ha erlagt farledsavgiften frågas på vilket sätt ombudets ställning är tryggad i regressomgången enligt finsk rätt. Frågan accentueras särskilt i sådana fall då ombudets uppdragsgivare varit en operatör som inte äger det aktuella fartyget. Vad gäller ombudets möjligheter att belägga fartyget i kvarstad följs de allmänna reglerna i UL 7 kap. Förutsättning för kvarstad är att gäldenären äger kvarstadsobjektet. Detta innebär som utgångspunkt att ombudet inte har möjlighet att belägga fartyget i kvarstad och därigenom påtrycka till betalning då uppdragsgivaren inte äger fartyget. Ombudets ställning med hänsyn till regresskrav i anledning av erlagd farledsavgift är dock bättre än detta. Enligt SjöL 224 § består sjöpanträtt även om fordringen överläts eller tas i anspråk genom utmätning eller på annat sätt övergår till annan. Sistnämnda del av stadgandet kan tolkas innebära att det är en tillräcklig förutsättning att ombudet betalat farledsavgiften. Någon förklaring på cession eller transport av fordran krävs inte. Stadgandet motsvarar 1967 års internationella konvention rörande vissa gemensamma bestämmelser om sjöpanträtt och fartygshypotek art. 9. Om detta uttalas i lagmotiven följande, se Reg.prop. 116/74 s. 27: "Övergången av sjöpanträtt får enligt konventionens text antagas ske automatiskt, oberoende av om borgenären avgett en transportförklaring eller ej". SjöL 224 § innebär att ombudet för denna del av sina fordringar kan

²⁴² Se Reg.prop. 116/74 s. 21: "Med vattenvägsavgifter avses till exempel även fyr- och isavgifter".

belägga fartyget i kvarstad oberoende av vem som har givit klareringsuppdraget åt honom. Ombudets möjligheter att belägga fartyget med kvarstad med hänsyn till andra fordringar är kringskurna, om inte fartygets ägare är betalningsansvarig gentemot ombudet.²⁴³

²⁴³ I vissa fall har tolkningsproblem uppstått med anledning av att ombudet utbetalat kontanter åt fartygets befälhavare ("cash to captain") för täckande av fartygets utlägg. Ifall en del av detta belopp exempelvis utbetalats som en löne- eller motsvarande rat åt besättningen får ombudet tydligen i stöd av SjöL 224 § en sjöpantberättigad fordran mot fartyget, emedan lönekrav har en sådan rätt.

8. DE KOMMUNALA SJÖFARTSAVGIFTERNA

8.1. De offentligrättsliga hamnavgifterna

Såsom i avsnitt 5. ovan framgick fastställer kommunerna de offentligrättsliga och privaträttsliga hamnavgifterna. I det följande behandlas endast de offentligrättsliga avgifter som debiteras av fartyget. Endast last- och passagerarfartyg beaktas. Individuella kommunala variationer kan inte beaktas i undersökningen. För de offentligrättsliga hamnavgifternas del är det ändamålsenligt att följa den av Finlands Hamnförbund utfärdade rekommendationen 4.7.1988 (härefter = Hamnavg-Rek).

Enligt HamnavgRek 1 § uppbärs hamnavgift av ett handelsfartyg som anländer till vederbörande kommuns hamnområde. Uttrycket "handelssjöfart" har behandlats i avsnitt 7.2.1. ovan. Även av staten eller av andra offentligrättsliga juridiska personer ägda handelsfartyg kan bli föremål debitering.

Se HFD 16.4.1969 ligg. 2222. Enligt Villmanstrands hamnavgiftstaxa var staten tillhöriga fartyg befriade från hamnavgift med undantag för de som idkade handelsfartygstrafik. Emedan fartyg tillhöriga statens bränslebyrå ansågs idka handelssjöfart var de inte befriade från hamnavgiften.

En ytterligare förutsättning för rätten till debitering är att vederbörande fartyg anländer till hamnområdet. Hamnområdets administrativa gränser framgår av den kommunala hamnordningen (se KomL 10 § och L om kommunala hamnordningar och trafikavgifter). Enligt ordalydelsen i HamnavgRek kan betalningsskyldighet anses ha uppkommit då fartyget uppnått hamnområdet även om hamnens tjänster inte i övrigt skulle utnyttjas. Vid en närmare nyansering föreligger det inte rätt att debitera en avgift vid "oskyldig genomfart". I HamnavgRek uttalas uttryckligen att fartyget anlänt till hamnområdet. Formuleringen inne-

bär att sjöresan är avslutad. Sjöresan kan dock vad gäller rätten att debitera hamnavgift tolkas vara avslutad om hamnens tjänster utnyttjas. Den "oskyldiga genomfarten" har i så fall blivit avbruten.²⁴⁴ Ej heller kan debitering äga rum om fartyget väntar ute på redde som ligger utanför hamnens administrativa gränser.

Debiteringsenheten för hamnavgiften är enligt HamnavgRek 2 - 3 §§ fartygets nettodräktighet som avgörs enligt fartygets måtbrev (se även 1 § 1) punkten). Till denna del är grunden densamma som beträffande statliga lotsnings- och farledsavgifter. Ifall dräktigheten under hamnuppehållet ändras skall enligt 1 § 2) punkten den större dräktigheten läggas som grund för debiteringen.

I den kommunala debiteringen gör man en åtskillnad mellan sommar- och vintertrafik (1.12. - 30.4.). Vid anlop under sistnämnda period är hamnavgiften högre. En åtskillnad görs vidare mellan utrikes- och inrikesfart. Avgiften i inrikesfart är betydligt lägre per registerton än i utrikesfart. Enligt HamnavgRek 1 § 3) punkten debiteras avgift för utrikesfart om fartyget i hamnen övergår från utrikesfart till inrikesfart eller tvärtom.

För samtliga hamnavgifter debiteras enligt HamnavgRek en minimiavgift oberoende av fartygets storlek.

Då 1969 års skeppsmättningsregler kan medföra en oskäligen avgiftsbelastning i jämförelse med fartyg mätta enligt andra principer har i HamnavgRek 1 § 7) punkten uttalats att avgiften under åren 1988 - 1991 rabatteras med 20 % för lastfärja och med 10 % för bilfärja som transporterar passagerare.²⁴⁵

För lastpontoner i inrikesfart med last endast på väderdäck debiteras enligt HamnavgRek 2 § 2) punkten endast halva inrikesavgiften. Vissa namngivna fartyg erhåller dessutom en passagerarrabatt.

Enligt 3 § 2) punkten beviljas passagerarfartyg för vilka publicerats en tidtabell och vilka huvudsakligen transporterar passagerare i reguljär fart under en tid av minst tre månader inom kalenderåret en 40 % stor rabatt. Enligt 3) punkten erhåller kryssningsfartyg en 50 % stor

²⁴⁴ Jfr den problemställning som har uppstått då hamnavgift har debiterats för varor. Som avgörande kriterium vid bedömningen av debiteringsrätten har i praxis ansetts, huruvida hamnens anläggningar eller tjänster utnyttjats. Betalningsplikt har inte ansetts föreligga om sådant utnyttjande inte har konstaterats. Se HFD 31.3.1987 ligg. 1118, HFD 1986 A II 111, HFD 1986 A II 110, HFD 30.6.1969 ligg. 3742 och HFD 1953 I 9.

²⁴⁵ Se diskussionen i Finlands Hamnförbund, protokoll 3/88 s. 5 f.

rabatt vid kajangöring och en 75 % stor rabatt om fartyget blir på red-
den förutsatt att passagerare inte kvarlämnas eller upptas.

Enligt 6 § debiteras fartyget med 40 % av den normala avgiften om
det anlöper vederbörande hamn endast för reparation eller byte av be-
sättning.

Enligt 5 § berättigar erläggandet av hamnavgiften till en viss tids
uppehåll i hamnen. Tiden anges dock inte närmare i HamnavgRek. Vid
en genomgång av olika kommunala hamntaxor synes 30 dagar vara en
allmän regel. Därefter skall ny hamnavgift erläggas.

I flere kommunala hamntaxor stadgas dessutom uttryckligen att vid
nödhamnsanlöp hamnavgift inte utgår (se exempelvis Helsingfors
hamntaxa 1 § 6) punkten). Detta nämns inte i HamnavgRek. I först-
nämnda fall behöver man inte skrida till särskilt dispensförfarande.

Hamnavgiften är enligt HamnavgRek fartygscentrerad, men enligt
Hangö hamns hamnavgiftstaxa 8 § kan rabatter beviljas om summan
av de nettoregisterton som utgör debiteringsgrund för fartygsavgift för
ett och samma rederi under ett kalenderår överstiger vissa gränser. Ra-
batten varierar mellan 2 och 10 %. Rederiet erhåller därmed en förmån
vid trafikkoncentration.

I HamnavgRek ingår inte motsvarande stadganden som i Farleds-
avgL om befrielse från avgift vid mellananolp i annan hamn av last-
nings- eller stuvningstekniska skäl. Då fartyget lämnar hamnen skall
ny avgift därmed erläggas om fartyget återvänder från annan lastning
under samma resa. Dispens kan beviljas i enskilda fall (se närmare
nedan).

Av "hemhamnsfartyg" debiteras enligt HamnavgRek 1 § 8) punk-
ten en skild avgift.

I HamnavgRek 7 § uttalas att för upplagda fartyg avtalas avgiften
skilt mellan rederiet och kommunen. Rekommendationen är av bety-
delse såtillvida att man i dessa fall har avstått från fastställelse av en
offentligrättslig avgift på allmän nivå. En individuell prövning från fall
till fall är möjlig. Frågan är i vilken grad kommunen vid förhandlingar
beträffande en överenskommelse skall beakta de allmänna förvalt-
ningsrättsliga principerna om bl.a. proportionalitet och jämlikhet. Av
redovisningen i avsnitt 5. ovan framgick att utvecklingen går i riktning
mot att betona kommunens roll som affärsföretag i fråga om upprätt-
hållandet av hamnarna. Utvecklingen omfattar även de offentligrätts-
liga hamnavgifterna.²⁴⁶ Vid accepterandet av detta kan man inte ställa

²⁴⁶ Jfr uttalandena i Finlands Hamnförbund, cirkulär 42/88 s. 2 och protokoll
3/88 s. 3 f.

särskilt strama gränser för kommunens prövningsrätt. Kommunen skall ha rätt att beakta affärsmässiga intressen.

HamnavgRek 7 § är indirekt av betydelse vid utredningen av vem som är betalningsskyldig gentemot hamnkommunen (se nedan).

Av HamnavgRek framgår att kommunen kan införa en särskild avgift för passagerare. Avgiften betalas av fartyget. Exempelvis har Helsingfors fastställt särskilda passageraravgifter vilka trätt i kraft 1.1.1986. Enligt HamnavgRek 1 § 9) punkten debiteras av fartyg ytterligare en skild avfallsavgift. Den debiteras inte ifall fartyget handhar avfallshanteringen och särskilt avtal härom har träffats med vederbörande hamnkommun.

Av HamnavgRek framgår ett antal sådana fall då avvikelser från huvudreglerna beträffande avgiftsbeloppen kommer i fråga. En nedsättning av eller befrielse från hamnavgift kan komma i fråga även genom myndighetsprövning. Enligt KomL 89 § 1 mom. kan befrielse från erläggande av kommunal avgift beviljas, om denna blivit olagligen påford. Enligt 2 mom. kan befrielse beviljas "då uppbärandet av avgiften av särskild orsak vore uppenbart oskäligt, ävensom uppskov med erläggandet, då billighetsskäl så kräver". Dessa stadganden anses omfatta endast offentligrättsliga kommunala avgifter. Trots att i KomL endast hänvisas till befrielse från avgiften kan en nedsättning av hamnavgiften tolkas vara tillåten, emedan ett sådant beslut innebär mindre omfattande inskränkningar i kommunens möjligheter att erhålla inkomster än en befrielse från avgiften.

I HamnavgRek 1 § 6) punkten uttalas att nedsättning av eller befrielse från den offentligrättsliga hamnavgiften för fartyg kan beviljas då särskilda skäl därtill föreligger. Denna rekommendation kan anses stå i strid med KomL 89 § 2 mom. enligt vilket förutsättningen för befrielse är uppenbar oskälighet.²⁴⁷ Då kommunen i egenskap av ett offentligrättsligt samfund skall tillvarata det offentliga intresset kan befrielsegrunden inte utökas utöver det som ingår i KomL. Läget är annorlunda än vad som ovan uttalades om uppläggning av fartyg. I sistnämnda fall har man i själva taxan lämnat debiteringen öppen.

Då kommunerna i fråga om de privaträttsliga avgifterna anses ha ingått avtal på privaträttslig basis utan skyldighet att i samma bemärkelse som ovan tillvarata det offentliga finansiella intresset har veder-

²⁴⁷ Jfr HFD 29.8.1975 ligg. 3168 om befrielse på **force majeure** grund. I ärendet tillämpades Ålands landskapslagar och Marichamns hamntaxa.

börande organ i kommunen ansetts ha rätt att bevilja eftergift på en sådan fordran.²⁴⁸

I inledningen till Vasa stads privaträttsliga hamnavgifter stadgas följande: "Hamnnämnden har i enskilda fall, om konkurrensskäl, näringspolitiska eller andra skäl det kräver, rätt att bevilja lättnad på avgifter som bestäms på basen av hamnens privaträttsliga taxor".

Av HamnavgRek framgår inte explicit vem som kan anses vara personligen ansvarig för hamnavgiften. Läget är detsamma beträffande statliga lotsningsavgifter. I avsnitt 7.1.1. ovan ansågs "redaren" utgöra sjörättens grundbegrepp. Främst av denna orsak framfördes som lösningsrekommendation att redaren kan anses vara betalningsskyldig gentemot staten beträffande lotsningsavgiften. Vid avsaknad av belägg för annan uppfattning i fråga om de kommunala hamnavgifterna kan detsamma anses gälla härvid. Såsom ovan antydde framgår denna tanke indirekt av HamnavgRek 7 §. Å andra sidan antyder HamnavgRek 1 § 4) punkten, enligt vilken befälhavaren eller ombudet skall göra nödvändiga anmälningar till hamnverket, samt vissa ställningstaganden i fråga om skyldigheten att erlagga pensionspremie vid hamnlotsning att även fartygets ombud skulle ha ansvar för hamnavgiften. Dessa argument visar dock en sådan tendens endast indirekt. Betalningsskyldighet kan inte anses uppstå utan ett explicit stadgande för en person som endast uppträder i annans namn.

Enligt HamnavgRek 1 § 4) punkten skall fartygets befälhavare eller ombud göra de anmälningar hamnordningen förutsätter. Ifall den betalningsskyldige är missnöjd med debiteringen kan ändring sökas med beaktande av olika alternativ. Enligt KomL 139 § 1 mom. får i beslut av kommunal myndighet envar söka ändring på den grund, att beslutet kränker hans rätt. Kommunalbesväret är ett laglighetsbesvär (se i övrigt KomL 12 kap). Vidare kan den betalningsskyldige ansöka om dispens enligt KomL 89 § dock inte i stöd av 1 mom. om ärendet är eljest anhängigt eller genom laga kraft vunnet beslut redan i sak avgjort. I beslut som gäller dispensansökan och som är beroende av fri prövning kan enligt KomL 139 § 2 mom. ändring inte sökas av annan än kommunens medlem i sådana fall då befrielse eller betalningsansånd har beviljats. Besvär skall i så fall anföras på den grund, att be-

²⁴⁸ Se om dessa synpunkter Hannus s. 330 ff.

slutet tillkommit i oriktig ordning eller överskrider myndighetens befogenhet eller eljest är lagstridigt. Frågan om grundbesvär återkommer nedan. Det torde inte finnas orsak att förutsätta att förfarandet i KomL 89 § primärt skall tillämpas i fråga om de uppräknade alternativen.²⁴⁹

Enligt SkatteUL kan vissa avgifter utsökas utan dom eller utslag. I SkatteUF 1 § 2 mom. 3) punkten avses med avgift bl.a. "offentlig-rättsliga avgifter, som med stöd av lag eller enligt taxa, som fastställts av statlig myndighet, skola indrivnas till kommunerna". I L om kommunala hamnordningar och trafikavgifter fogades år 1983 (448/83) en 2a § enligt vilken kommunala avgifter för allmän trafik kan indrivnas i enlighet med SkatteUL även om ifrågavarande avgift inte genomgått fastställelseförfarandet. Detta stadgande infördes först i riksdagsbehandlingen "för klarhetens skull".²⁵⁰ Lagändringen kan knappast anses medföra och innebära rätt för kommunen att indriva fordringar som stöder sig på privaträttsliga hamnavgifter i stöd av SkatteUL. Det är inte fråga om avgifter för allmän trafik även om de privaträttsliga hamnavgifterna kan beröra fartyget. Indrivningen av de sistnämnda avgifterna skall skötas i stöd av allmän utsökningslagstiftning.²⁵¹ Däremot föreligger det inte problem vad gäller de offentlighetsrättsliga hamnavgifterna. Det kan vidare nämnas att den betalningsskyldige har rätt att i enlighet med SkatteUL 8 § anföra grundbesvär vid utsökning enligt denna lag.

Vid beläggande av fartyget i kvarstad kan SkIndrL i fråga om de offentlighetsrättsliga hamnavgifterna tillämpas. I 1 § stadgas att förutsättningen är att ifrågavarande fordran kan indrivnas i stöd av SkatteUL. Denna sammanbindning innebär att privaträttsliga hamnavgifter inte berörs av nämnda lag. Någon större praktisk betydelse torde inte föreligga, emedan kommunens fordran kan säkerställas i stöd av de allmänna reglerna om kvarstad. Frågan beträffande de privaträttsliga hamnavgifterna med hänsyn till sjöpanträtt i fartyget är dock oklar. Detta har betydelse vid tillämpningen av SjöL 278 §.

²⁴⁹ Se Hannus s. 330 ff. som inte tar en kategorisk ställning till någon bestämd lösning i fråga om den eventuella prioriteringen av KomL 89 §.

²⁵⁰ Se Lag- och ekonomiutskottets betänkande 28/82 s. 1. Av utskottets betänkande framgår inte närmare de skäl som gav upphov till tillägget.

²⁵¹ Jfr Hannus s. 333.

Frågan om det personliga betalningsansvaret behöver inte ha en särskilt central betydelse, emedan fordran å offentligrättslig hamnavgift enligt SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten åtnjuter sjöpanträtt i fartyget. Förutsättningen är att antingen redaren eller någon annan i enlighet med 3 mom. är personligen ansvarig för nämnda fordran. Det är högst osannolikt att frågan beträffande den betalningsskyldige kunde tolkas så att man skulle gå utanför den i SjöL stadgade personramen. Uttrycket "hamnavgift" i SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten bereder inte på problem.

8.2. De privaträttsliga hamnavgifterna. Särskilt om problemställningar rörande hamnlotsning

De privaträttsliga hamnavgifter som berör fartyget varierar i viss mån i de olika hamnarna beroende av omfattningen av den service kommunen ger. De vanliga är förtöjningsavgift, avgift för kommunala lyftanordningar främst hamnkranar, avgift för leverans av vatten till fartyget, avgift för hamnbogsering och avgift för hamnlotsning (se härom avsnitt 5. ovan).

Alla hamnkommuner synes inte vara benägna att själva idka hamnbogsering. I stället har funktionen överträffats åt privata företag.

Hamnkommunerna har ofta inte kommunala hamnlotsar.²⁵² Enligt LotsningsF 8 § 2 mom. kan hamnlotsning på hamnområdet förrättas även av statslots. Ifall statslotsen förrättat lotsningen är han berättigad till särskilt arvode, men i så fall debiterar han själv för det förrättade värvet.

Förutsättningarna för betalningsskyldighet beträffande de privaträttsliga hamnavgifterna framgår av vederbörande kommunala taxa. Den gemensamma nämnaren är att ifrågavarande anläggning eller tjänst har utnyttjats av fartyget. Däremot behöver inte något explicit avtal mellan parterna ingås. Den faktiska prestationen och dess faktiska mottagande kan anses konstituera avtal i privaträttslig bemärkelse. Kommunens privaträttsliga avgifter är publicerade på ett sådant sätt att man med lätthet kan ta del av dem. Dessutom är villkoren stadgade och deras innehåll kan inte betraktas vara överraskande för motparten. Dessa kriterier anses inom privaträtten utgöra tillräckliga förutsättningar för att de privaträttsliga hamnavgiftstaxorna är bindande för den betalningsskyldige.²⁵³

Såsom i föregående avsnitt framgick synes det vara möjligt att bevilja eftergift i fråga om indrivningen av avgiften enligt en fri prov-

²⁵² Se Kom.bet. 1982:40 s. 24 f. varvid man inte anser det behövligt att bibehålla hamnlotsningssystemet. I stället skulle hamnlotsningen bli statslotsens tjänsteplikt.

²⁵³ Se Honka (Fartygets) avsnitt 4.2.2.

ning. Detta är förenligt med de privaträttsliga hamnavgifternas affärs-mässiga karaktär.

Frågan om den betalningsskyldige kan som utgångspunkt lösas enligt likadana rekommendationer som ovan har anförts för de offentligrättsliga hamnavgifternas del. Redaren är kommunens motpart, om inte annat framgår av arrangemangen mellan parterna.

I fråga om hamnlotsning kan särskilda problem om betalnings-skyldigheten uppstå. Hamnlotsning förrättas efter den egentliga sjöresans slut och före den egentliga sjöresans början. Enligt LotsningsF 8 § 2 mom. kan lotsning på hamnområde förrättas av statslotsar i enlighet med LotsningsF 23 § eller av hamnmyndigheterna därtill godkända hamnlotsar. Många kommuner har dock avstått från att sysselsätta kommunala hamnlotsar. I de kommunala hamnordningarna torde inte ingå hamnlotstvång.²⁵⁴

Hamnlotsningsåliggandena kan handhas mot skild betalning av statslotsar, men detta hör inte till hans tjänsteplikt. I LotsningsF 23 § 2 mom. stadgas att "I hamn, där statslots tjänstgör även som hamnlots, gäller för tjänstgöringen samma bestämmelser, som stadgats angående biträde av hamnlots". Stadgandet kan knappast tolkas på annat sätt än att de lokala hamnordningarnas bestämmelser om hamnlotsning skall iakttas av statslotsen då han förrättar nämnda värv. Åliggandena handhas av statslotsen som en bisyssla vartill vederbörande hamnmyndighet dessutom ofta ger sitt tillstånd. Det står inte avsides att uppfatta verksamheten utgöra en bisyssla i vederbörande kommuns tjänst. De-biteringen följer den fastställda kommunala taxan för hamnlotsning.

Då statslotsen förrättat hamnlotsningen uppstår frågan huruvida fartygets ombud har skyldighet att erlägga ifrågavarande avgift (arvode). Det kan anses motiverat att närmare beröra denna fråga, emedan oklarheter föreligger om betalningsansvaret.

Att ombudet i praktiken verkställer betalningen innebär inte att betalningsskyldighet skulle föreligga.

Diskussionen synes i första hand ha kanaliserats till den utgångspunkten att statslotsen vid hamnlotsningen står i ett privaträttsligt arbets- eller uppdragsförhållande till någon. Härvid kan det dock inte anses föreligga belägg för att anse ombudet i denna egenskap vara ansvarigt för betalningen i stöd av principerna om avtalsbundenhetens

²⁵⁴ Se Kom.bet. 1982:40 s. 8. Se vidare exempelvis Karleby hamnlotsningsstadga utfärdad av representanten för hamnlotsarna 1.1.1989 varvid detta explicit framgår.

omfattning. Ombudet är inte part i det ovan avsedda konkludenta avtalet. Ej heller kan man konstruera ett "flerpartsförhållande" (kommun - lots - ombud - redare) såsom i samband med transportavtal. Däremot bör man närmare nyansera den möjligheten att ombudet i egenskap av arbetsgivare eller uppdragsgivare för statslotsen är betalningsskyldig för hamnlotsningen.

Det synes inte finnas material som direkt skulle ha berört denna fråga. Indirekt vägledning kan erhållas från skatte- och pensionsrättsliga regler och principer.

Enligt L om förskottsuppbörd 2 § och 4 § 1 mom. skall arbetsgivaren verkställa förskottsinnehållning på den lön han utbetalar. Med lön avses enligt 4 § 2 mom. bl.a. arvode som erläggs för tjänst och för uppdrag som emot ersättning utförs för arbets- eller uppdragsgivares räkning. Med arbetsgivare avses enligt 4 § 4 mom. "den, för vars räkning det arbete utföres, för vilket lönen erlägges". Givet är att man kan diskutera huruvida statslotsen vid hamnlotsningen fungerar som en självständig företagare, men denna fråga argumenteras inte närmare i detta sammanhang. Om en gång förskottsinnehållning skall verkställas synes detta dock inte vara fartygsombudets sak.

I HFD 23.12.1987 ligg. 5788 hade stadsstyrelsen givit tillstånd åt statslotsar att som bisyssla utföra hamnlotsning på stadens hamnområde. Fartygets befälhavare beslöt om hamnlotsning. Lotsarna debiterade ett arvode för hamnlotsningen motsvarande den fastställda kommunala taxan för hamnlotsning. Detta arvode lyftes mot ett av befälhavaren undertecknat verifikat på ett speditiönsföretag. Speditiönsföretaget, som fungerade som ombud för rederiet, vidaredebiterade detta belopp av rederiet. Detta ombud hade påförts innehållningsplikt. Speditiönsföretaget betonade i sitt besvär bl.a. att lotsarna vid hamnlotsning skulle betraktas vara självständiga företagare och att verksamheten var av offentligrättslig karaktär som skedde i vederbörande kommuns intresse. Då lotsarna inte hade förättat hamnlotsning för ifrågavarande speditiönsföretags räkning, kunde speditiönsföretaget inte enligt HFD anses vara en i L om förskottsuppbörd 4 § 4 mom. och i L om arbetsgivares socialskyddsavgift 2 § 2 mom. avsedd arbetsgivare. Hamnlotsningsuppdraget ansågs ha utförts på begäran av fartygets befälhavare. I ärendet var det ej heller fråga om en i L om förskottsuppbörd 7 § avsedd situation. Sistnämnda lagrum tar ställning till vissa specialsituationer av "mellanmän". Då speditiönsföretaget i dess egenskap av ombud för rederiet eller på annan grund inte kunde anses ha skyldighet att verkställa

förskottsinnehållning och erlagga arbetsgivares socialskyddsavgift beträffande de arvoden som erlagts åt lotsarna för hamnlotsning, upphävde HFD länsrättens utslag och återförvisade ärendet till länsskatteverket för ny handläggning. Ärendet berörde skatteåren 1978 - 1983.

Frågan är emellertid inte så entydig. Ifall statslotsen betraktas vara i ett arbetsförhållande uppstår en skyldighet för arbetsgivaren att bekosta pensionsskydd för ålderdom och invaliditet enligt L om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden. I 1 § 1 mom. stadgas att lagen omfattar bl.a. arbetstagare som är sysselsatt i hamnarbete. Även i detta fall kunde man diskutera huruvida statslotsen är en självständig företagare vid förrättande av hamnlotsningen, men utgående från hypotesen att ett arbetsförhållande uppstått frågar man sig vem som i denna lagstiftnings bemärkelse kan betraktas vara arbetsgivare.

Se försäkringsdomstolens avgörande 15.12.1988 N:o 01069/88 /3193. Av pensionsnämndens utslag 8.12.1987 framgår att ett inom branschen känt mäklarföretag hade betalat lön åt en statslots för hamnlotsning. Företaget ålades av arbetspensionskassan att betala pensionspremie enligt L om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden, emedan fråga var om hamnarbete. Pensionsnämnden förkastade företagets besvär om upphävande av detta beslut. I försäkringsdomstolens uttalande företaget att lotsen för hamnlotsningens del varit i hamnverkets tjänst och under dess ledning och övervakning. Företaget hade endast fungerat som rederiets ombud utan att anvisa arbete för lotsen. Anvisningen hade kommit från hamnverket. Försäkringsdomstolen konstaterade att lotsen förrättat ifrågavarande värv under sin fritid. Företaget hade betalat ersättning åt lotsen. Lotsen ansågs ha arbetat under ifrågavarande företags ledning och kontroll i den grad att han varit i arbetsförhållande till företaget. Försäkringsdomstolen förkastade företagets besvär.

Medan det skatterättsliga avgörandet i HFD antyder om att ombudet inte har betalningsansvar för hamnlotsningens del, visar försäkringsdomstolens avgörande i annan riktning. Sistnämnda avgörande kunde ha varit mera förståeligt om i motiveringarna hade nämnts att vederbörande mäklarföretag vid anställandet av lotsen hade uppträtt i eget namn och intresse. Även detta kunde ha berett på svårigheter, då man i praktiken inom branschen allmänt är medveten om att ett finskt

känt mäklarföretag representerar en (utländsk) redare eller annan huvudman. Som motiveringar till betalningsskyldighet framförs i försäkringsdomstolens avgörande att lotsen varit under företagets ledning och övervakning. Denna motivering synes ha intagits i avgörandet endast i avsikt att berättiga slutresultatet. Den motsvarar inte realiteterna. Av LotsningsF 8 § 2 mom. och 23 § framgår att kommunen har uppfattats ha det primära intresset av hamnlotsning. I vissa kommuner finns kommunala hamnlotsar. Kommunerna fastställer taxor för hamnlotsning (se om hamnlotsningstaxa exempelvis i Kotka, Fredrikshamn, Helsingfors och Vasa).²⁵⁵ Ifall statslotsen förrättat hamnlotsning debiterar han en avgift som motsvarar taxan för den kommunala hamnlotsningen.²⁵⁶ Enligt LotsningsF 19 § 1 mom. svarar befälhavaren för fartygets navigering i enlighet med lotsens anvisningar. Befälhavaren leder den nautiska verksamheten ombord. Lotsen är underställd hans direktionsvalde.

Exempelvis stadgas i Vasa stads privaträttsliga hamnavgifter beträffande hamnlotsning att "Lotsningarna inom stadens hamnområde sker under ledning av respektive befälhavare och enbart på dennes ansvar".

Befälhavaren representerar inte fartygets ombud utan vid lotsning närmast redaren. Fartygets ombud har ingen makt att styra hamnlotsningsverksamheten varken vad gäller arbetstiden, arbetsstället eller de nautiska och andra åtgärder som skall vidtas ombord. Det skatterättsliga avgörandet i HFD omfattar de lagstadgade och praktiska realiteterna vad gäller av statslots förrättad hamnlotsning.

Med hänsyn till ovan nämnda argument kan försäkringsdomstolens utslag inte tillmätas relevans vid utredningen av vem som är betalningsskyldig för hamnlotsning.

Närmast kan vederbörande hamnkommun anses vara arbets- eller uppdragsgivare för statslotsen för hamnlotsningens del. Det kan inte

²⁵⁵ Beträffande Karleby hamn rekommenderas en särskild hamnlotsningstaxa som borde följas av statslotsarna. Taxan har utfärdats efter förhandlingar mellan Lotsförbundet, sjöfartsstyrelsen och Finlands Hamnförbund. Den sistnämnda organisationens deltagande i utarbetandet av denna taxa kan tolkas innebära att kommunerna anses ha ett primärt intresse i frågan.

²⁵⁶ Se Kom.bet. 1982:40 s. 9 f.

ens anses uteslutet, särskilt med beaktande av LotsningsF 23 § 2 mom., att statslotsen står i ett offentligrättsligt tjänsteförhållande till vederbörande kommun vad gäller hamnlotsningen. Det riktiga förhållningssättet skulle vara att lotsen för denna tjänst erhåller betalning av kommunen som för sin del debiterar den betalningsskyldige redaren.

Vid beaktandet av olika bedömningskriterier erhåller man egentligen inga argument som skulle tala för att ombudet har betalningsansvar för hamnlotsningen även om han i praktiken i första hand skulle sköta betalningen.

Kommunens fordringar vad gäller de privaträttsliga hamnavgifterna indrivs i den ordning som gäller för privaträttsliga fordringar (jfr kommunala telefon- och el-räkningar).

För sjöpanträttens del krävs en nyansering. I motiven till SjöL 212 § 1 mom. 2) punkten uttalas att av hamnmyndigheter debiterade bogserings- och lastningskostnader faller under sjöpanträttskonventionens hamnkostnadsbegrepp.²⁵⁷ I denna belysning skulle även de privaträttsliga hamnavgifterna åtnjuta sjöpanträtt i fartyget så länge som de givna tjänsterna riktat sig till fartyget. I förteckningen i SjöL 212 § 1 mom. ingår dessutom andra privaträttsliga fordringar. För hamnlotsningens del krävs dock en närmare diskussion. I fråga om hamnlotsning som förrättats av en kommunal lots är vederbörande kommun som upprätthållare av hamnen fordringsägare. Det torde vara givet att den uppställda utgångspunkten om sjöpanträtt kan tillämpas. Däremot är läget eventuellt ett annat vad gäller hamnlotsning som på befälhavarens begäran förrättats av statslots. Såsom ovan har framgått upplevs en statslots som förrättat hamnlotsning vara i arbetsförhållande till uppdragsgivaren eller åtminstone förrätta ett förvärv inom en privaträttslig ram. Kommunen är inte direkt inblandad i debiteringen. Om denna utgångspunkt accepteras är det inte mera fråga om någon egentlig hamnavgift. En nu avsedd fordran kan dock anses vara lotsavgift i enlighet med ovan nämnda lagrum. Även om denna tolkning inte skulle accepteras kan sjöpanträtt uppstå i stöd av SjöL 212 § 1 mom. 1) punkten. Om det anses vara fråga om ett arbetsförhållande till redaren betraktas lotsens fordran vara jämförbar med lönefordran. Det sistnämnda lagrummet kan tydligen inte tillämpas om statslotsen vid förrättande av hamnlotsningen betraktas vara en självständig företagare.

²⁵⁷ Se Reg.prop. 116/74 s. 21. Se vidare Tiberg s. 76 ff. Tiberg framför bl.a. att avgifterna är mestadels av offentligrättslig karaktär.

9. SAMMANFATTNING

Varierande rättspolitiska grunder står bakom de olika sjöfartsavgifterna.

Diskussionen **de lege ferenda** om de statliga avgifternas berättigande har koncentrerat sig på farledsavgiften. Detta förklaras med att denna avgift vid fartygets drift utgör den största ekonomiska belastningen av alla sjöfartsavgifter.

Även om det har erkänts att dessa avgifter utgör en marginell kostnad vid fartygets drift som helhet, har man dock från näringslivets sida upplevt farledsavgiftsnivån som oskälig. En nedsättning av avgiften har påtalats. Däremot har näringslivets organisationer inte betonat möjligheten att på något väsentligt sätt omdirigera den interna fördelningen av avgiftsbelastningen. I en internationell jämförelse är farledsavgifterna höga i Finland. Detta faktum har upplevts hämma den finska exportindustrins konkurrensförmåga. Även den finska sjöfartsnäringens verksamhetsförutsättningar anses ha blivit kringskurna på grund av höga farledsavgifter.

Med beaktande av det ovan nämnda kan det anses nödvändigt att allvarligt överväga, huruvida en omvärdering av farledsavgiftspolitikken vore motiverad. Hittills har diskussionen om reformer stannat vid invändningen om en dålig kostnadsmotsvarighet. En sådan invändning är dock för begränsad. I avsnitt 4.2. har framlagts olika rättspolitiska medel, med hjälp av vilka en reform kan åstadkommas. Man noterar att kostnadsmotsvarigheten inte behöver betraktas som en given sanning. I lagstiftningen kan kostnadsmotsvarigheten vid behov åsidosättas.

För de övriga statliga avgifterna påträffas inte motsvarande starka skäl för reformer. Lotsningsavgiften och avgifter för sjöfartsväsendets prestationer uppbärs för konkreta tjänster. Dessutom ingår i lagstiftningen ett för finska förhållanden viktigt undantag: bogseringshjälp vid ordinär isbrytarverksamhet är inte avgiftsbelagd, förutsatt att det assisterade fartyget varit i fullt sjövärdigt skick.

I fråga om de kommunala hamnavgifterna accentueras i dagens läge kommunens rätt att fritt avgiftsbelägga hamntjänsterna. Denna omständighet är uppenbart acceptabel så länge som den faktiska konkurrensen mellan hamnarna härigenom befrämjas med en ur den betal-

ningsskyldiges synvinkel förmånlig utveckling i avgifternas belopp som följd.

Värderingen fungerar emellertid inte, om inget verkligt konkurrensläge föreligger. Även om de centrala hamnarna innehas av kommunerna, är det viktigt att se denna verksamhet som en del av hela landets infrastruktur. Den kommunala hamnavgiftspolitiken skall därmed inte avvika från de allmänna riktlinjerna beträffande sjöfartsavgifterna. Man kan förmoda att en sådan risk dock föreligger om verklig konkurrens saknas. Om den kommunala hamnavgiftspolitiken företer oacceptabla avvikelser från de nationella värderingarna, bör det avvägas, huruvida ett ingripande från lagstiftarens sida är behövligt. Principen om den kommunala självstyrelsen och prioriteringen av kommunala intressen får vika för viktiga nationella helhetsintressen.

Gällande lagstiftning ger upphov till vissa tolkningsproblem. Ställning har tagits till ett antal av dem i Del III. Bl.a. har det framgått att en precisering av vem som är betalningsskyldig gentemot det offentliga samfundet är nödvändigt. För farledsavgiftens del är regleringen dock klar.

I Del III ingår en utredning av handels- och industriministeriets "dispenspraxis". Till den del som stadgad praxis föreligger bör man fråga sig om inte lagstiftningen borde ändras så att denna praxis kodifieras. Detta gäller särskilt den praxis som berör sk. lagstiftningstekniska gränsfall.

KÄLLOR

Domstolsavgöranden och förvaltningsbeslut

HFD; hänvisningen avser avsnitt och den närmaste noten

- 1953 I 9; 8.1.,244
- 16.4.1969 ligg 2222; 8.1.,244
- 30.6.1969 ligg 3742; 8.1.,244
- 29.8.1975; 8.1.,247
- 1.10.1975 ligg 3736; 5.,139
- 1976 II 50; 6.2.,171
- 1976 II 51; 6.2.,171
- 1976 II 52; 6.2.,171
- 1976 II 57; 6.2.,171
- 1978 II 68; 6.2.,171
- 16.7.1980 ligg 3449; 7.2.1.,205
- 1980 II 38; 6.2.,171
- 1980 II 42; 6.2.,171
- 1980 II 45; 6.2.,171
- 1986 II 110; 8.1.,244
- 1986 II 111; 8.1.,244
- 31.3.1987 ligg 1118; 8.1.,244
- 23.12.1987 ligg 5788; 8.2.,254

Försäkringsdomstolen; hänvisningen avser avsnitt och den närmaste noten

- 15.12.1988 n:o 01069/88/3193; 8.2.,254

HIMb; hänvisningen avser avsnitt och den närmaste noten

- 31.5.1985, Professor Albrecht Benk; 7.1.1.,177
- 4.6.1985, ms Sibelius; 7.2.2.b.,220
- 8.7.1985, ms Bolero; 7.1.1.,180

- 9.7.1985, mv Fairlane etc; 7.2.2.b.,225
- 18.7.1985, Finncoal; 7.2.2.b.,224
- 11.12.1985, ms Pina; 7.2.2.b.,224
- 11.12.1985, ms Arkadia; 7.2.2.b.,224
- 16.12.1985, ms Bolero; 7.2.2.b.,222
- 30.12.1985, ms Manila Peace; 7.2.2.b.,224
- 30.12.1985, ms Fennia; 7.2.2.b.,227
- 24.3.1986, m/s Malacca etc.; 7.2.2.b.,224
- 30.6.1986, ms Elisia; 7.1.1.,177; 7.2.2.b.,225
- 11.9.1986, ms Birka Princess; 7.2.2.b.,220
- 22.9.1986, ms Pöseldorf; 7.1.1.177; 7.2.2.b.,225
- 22.9.1986, ms Sally Albatross; 7.1.1.,180
- 22.9.1986, ms Baltic Link; 7.2.2.b.,227
- 29.9.1986, Solea; 7.1.1.,177
- 16.12.1986, Dar Mlodziezy; 7.1.1.,178
- 18.12.1986, ms Stanislav Yudin; 7.2.2.a.,218
- 22.1.1987, mv Milos Island och mv Lappland; 7.2.2.b.,225
- 4.3.1987, ms Klippergracht; 7.2.2.a.,218
- 30.3.1987, ms Ni-Nu; 7.2.2.b.,229
- 24.4.1987, ms Silesia; 7.2.2.b.,222
- 4.5.1987, ms Ibn Khaldoun; 7.2.2.a.,218
- 20.7.1987, Vekara; 7.2.2.b.,226
- 6.10.1987, ms Nefeli; 7.2.2.b.,229
- 1.3.1988, ms Xi hai, komplettering 23.5.1988; 7.2.2.b.,224;
7.2.2.b.,225; 7.2.2.b.,237
- 12.5.1988, ms Heinlaid; 7.2.2.b.,221
- 12.5.1988, ms Ladoga; 7.1.1.179
- 25.5.1987, r/v Strombus; 7.1.1.,177
- 25.5.1987, ms Sandskär; 7.2.2.a.,216; 7.2.2.b.,221
- 29.2.1988, Tall Ships' Race; 7.1.1.,178
- 29.2.1988, ms Ciudad de Compostela; 7.2.2.b., 200
- 13.4.1988, ms Tuuletar; 7.2.2.a.,214; 7.2.2.b.,221
- 3.5.1988, ms Scandinavia; 7.1.1.,180
- 23.5.1988, m/s Royal Viking Sky etc; 7.2.2.b.,222
- 15.8.1988, skolningsfartyg; 7.1.1.,178
- 22.8.1988, m/s Silesia; 7.2.2.b.,220
- 21.9.1988, ss Ukkopekka och ms Birgitta; 7.2.2.a.,216;
7.2.2.b.,221
- 24.11.1988, ms Ålandsfärjan; 7.1.1.,178
- 9.1.1989, ms Orion; 7.2.2.b.,221
- 6.2.1989, ms Athena; 7.2.2.b.,220

Litteratur

- Andersson
 Andersson (Rättsskydd)
 Andersson (Prövning)
 Andersson & Tikka
 Beckman
 Corkhill
 Finsk jurisdiktion
 Hakkila
 Hallberg
 Hannus
 Hidén
 Andersson, Edward: Inledning till skatterätten. Vammala 1987
 -: Vilket rättsskydd har sökande av undantagstillstånd i byggnadsärendet? Kan skyddet anses tillräckligt? JFT 1978 ss 28 - 46
 -: Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964 ss 23 - 45
 Andersson, Edward & Tikka, Kari S.: Nationalrapport från Finland, juridisk del. Konflikten mellan beskattningens fiskala och icke-fiskala ändamål. Rapporter vid Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets seminarium i Saltsjöbaden i oktober 1983. Göteborg 1984 ss 169 - 195
 Beckman, Rudolf: Handbok i sjö rätt. Helsingfors 1971
 Corkhill, Michael: The Tonnage Measurement of Ships. London 1980
 Finsk jurisdiktion över främmande fartyg. Del I (Kurt Långkvist). Åbo 1986 ss 83 - 364
 Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939
 Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Vammala 1986
 Hannus, Arno: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977
 Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974

- Honka Honka, Hannu: Merioikeus tutkimusalana. Merenkulkualan tutkimuksen tila ja tulevaisuus. Seminaari 26. - 27.10.1988. Turku 1989 ss 42 - 53
- Honka (Fartygets) - : Fartygets skick och egenskaper. En befraktningsrättslig studie. Åbo 1989
- Klami Klami, Hannu Tapani: Om rättsdogmatisk forskning. En introduktion. Åbo 1984
- Konstari Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979
- Lang Lang, J.N.: Finlands sjörätt. Föreläsningar av professor J.N. Lang. Utgiven av A.V. Lindberg och Rudolf Beckman. Helsingfors 1932
- Merikoski II Merikoski, Veli: Grunddragen av Finlands offentliga rätt II. Vammala 1963
- Merikoski & Vilkkonen Merikoski, Veli & Vilkkonen, Eero: Grunddragen av Finlands offentliga rätt I. Helsingfors 1982
- Modeen & Palmgren Modeen, Tore & Palmgren, Sten: The Borderline Between the Rule of Law and Discretionary Powers in the Administration of Building Control. Helsinki 1980
- Paalanen Paalanen, Erkki: Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. Vammala 1970
- Rihto m fl Rihto, Ahti & Kandolin, Salme & Vuorinen, Jarno: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979
- Rosas Rosas, Allan: Förvaltningsklagan. Ekenäs 1980

- Rosas (Hallinnon) -: Hallinnon harmaa vyöhyke. Hallinnon tutkimus 1/1987 ss 43 - 46
- Rosas (Välillinen) -: Välillinen merenkulkuhallinto. Juhlajulkaisu Olavi Rytkölä. Turku 1984 ss 73 - 93
- Rytkölä Rytkölä, Olavi: Merenkulkumakset. Vammala 1958
- Saraviita Saraviita, Ilkka: Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971
- Saraviita (Verolait) -: Verolait ja kansainväliset sopimukset perustuslain kannalta. Perustusvaliokunnan valiokuntaseminaari 24.5.1984 ss 22 - 24
- Tiberg Tiberg, Hugo: Kreditsäkerhet i fartyg. Stockholm 1968
- Tikka Tikka, Kari S.: Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- ja omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimesta lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Vammala 1972
- Tulokas Tulokas, Mikko: Öljyvahingoista erityisesti aluksista aiheutuvien vahinkojen korvaamisen kannalta. Vammala 1978
- Tuori Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma. Helsinki 1985
- Vesanen (Hoidosta) Vesanen, Tauno: Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Porvoo 1970
- Vesanen (Vientimaksusta) -: Vientimaksusta. Vero-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1974
- Wetterstein Wetterstein, Peter: Synpunkter på sjörättsforskningen. Festskrift till Sjur Braekhus. Oslo 1988 ss 567 - 581
- Wetterstein (Nöjesbåtagaren) -: Nöjesbåtagarens skadeståndsansvar. Ingår i Nöjesbåten. Åbo 1988 ss 49 - 105

- Wetterstein (Globalbegränsning) -: Globalbegränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar. Ekenäs 1980
- Wikström Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Erittely oikeusnormien soveltamistoiminnasta esitettävien väitteiden teoreettisista perusteista ja oikeuskäytännön rakenteesta. Vammala 1979
- Wikström (Vero-oikeus) -: Vero-oikeus ja yhteiskunnan muutokset. Oikeus 1986:3 ss 214 - 221
- Wikström (Verotus) -: Verotus taloustieteen historian valossa. Oikeustiede, Jurisprudentia XV. Vammala 1982 ss 279 - 330

Förarbeten o.dyl. samt övrigt material

Betänkande givet 4.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp

Betänkande givet 31.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp

Betänkande givet 31.5.1985 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp

Betänkande givet 25.3.1988 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp för sjöfartsavgifter

Budgetpropositionen; för åren 1973 - 1989

Finlands Hamnförbunds protokoll 3/88

Finlands Hamnförbunds rekommendation 4.7.1988 beträffande hamnavgifter för fartyg, cirkulär 42/88

Finansministeriets tillämpningsdirektiv beträffande AvgL jämte ändringar 13.11.1974 TM 3568, 26.1.1977 TM 5159 och 15.5.1980 TM 5588

Grundlagsutskottets utlåtanden: 2/1976 rd., 2/1977 rd., 3/1977 rd., 8/1977 rd., 4/1978 rd., 9/1978 rd., 2/1981 rd., 8/1981 rd., 8/1982 rd., 4/1984 rd., 5/1984 rd., 9/1984 rd., 2/1985 rd., 17/1985 rd., 18/1985 rd., 12/1986 rd., 1/1987 rd., 8/1989 rd.

Hamnavgiftstaxorna för fartyg (offentligrättsliga och privaträttsliga) i Kotka, Fredrikshamn, Helsingfors, Hangö, Åbo, Nådendal, Raumo, Björneborg, Vasa, Karleby, Uleåborg och Kemi

Kom.bet. 1982:40. Lotsningskommissionens betänkande

Kom.bet. 1984:23. Hamnavgiftskommissionens betänkande

Kom.bet. 1988:40. Betänkande avgivet av parlamentariska kommittén för lagen om krigstillstånd

Kom.bet. 1988:47. Utvecklingsprogram för hamnarna

Kungl. Maj:ts proposition 1973:42. Sjöpanträtt och skeppshypotek

Lag- och ekonomiutskottets betänkande i anledning av regeringens proposition 249/1982 till Riksdagen med förslag till lag angående ändring av 2 § lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

Reg.prop. 51/1920 till Riksdagen angående erläggande av lästavgift

Reg.prop. 64/1934 till Riksdagen angående lag om Sjömannapensionsanstaltens försättande i likvidationstillstånd samt lag om lästavgift

Reg.prop. 83/1938 till Riksdagen angående ny sjölag

Reg.prop. 62/1954 till Riksdagen med förslag till lag angående ändring av lagen om lästavgift

Reg.prop. 18/1965 till Riksdagen med förslag till lag om kanalavgifter

Reg.prop. 18/1966 till Riksdagen med förslag till lag om ändring av sjölagen

Reg.prop. 24/1972 till Riksdagen angående ändringar och tillägg till lagstiftningen angående verkställighet som företages av utsökningsmyndighet och om utsökningsrättsliga åtgärder

Reg.prop. 134/1973 till Riksdagen med förslag till lag om grunderna för avgifterna till staten samt till lagar angående ändring av vissa stadganden om grunderna för avgifter

Reg.prop. 116/1974 till Riksdagen med förslag till lag om ändring av sjölagen

Reg.prop. 75/1976 till Riksdagen med förslag till lag angående ändring av lagen om lästavgift

Reg.prop. 185/1980 till Riksdagen med förslag till lag om farledsavgift och lag angående ändring av lagen om lästavgift

Reg.prop. 249/1982 till Riksdagen med förslag till lag angående ändring av 2 § lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

Reg.prop. 267/1984 till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter

Sjöfartspolitiska programmet av år 1984 (använts: Merenkulkupoliittinen ohjelma 1984)

Statistisk årsbok för Finland 1988

Statsrådets föredragningslista till presidenten 16.12.1983

Statsrådets föredragningslista till presidenten 21.12.1984

Statsrådets föredragningslista till presidenten 23.12.1988

Statsrådets redogörelse till Riksdagen 1.11.1988 om
Finlands inställning till den västeuropeiska integrationsutvecklingen

Teollisuus 2000 - visio. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki
1989

FÖRKORTNINGAR

Arbetsgruppen 1988	Betänkande givet 25.3.1988 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp för sjöfartsavgifter
AvgL	L om grunderna för avgifter till staten
BudgetL	L om grunderna för statsförslaget och statsbokslutet
EG- redogörelsen	Statsrådets redogörelse till Riksdagen 1.11.1988 om Finlands inställning till den västeuropeiska integrationsutvecklingen
FAL	L om försäkringsavtal
FarlArbG	Betänkande givet 4.3.1983 av en av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp
FarledsavgL	L om farledsavgift
FarledsavgF	F om farledsavgift
FartygsRegL	L om fartygsregister
FinDir	Finansministeriets tillämpningsdirektiv beträffande AvgL jämte ändringar 13.11.1974 TM 3568, 26.1.1977 TM 5159 och 15.5.1980 TM 5588
FörvBesvL	L om ändringssökande i förvaltningsärenden
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
HamnavgRek	Finlands Hamnförbunds rekommendation 4.7.1988 beträffande hamnavgifter för fartyg, cirkulär 42/88
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HIMb	Handels- och industriministeriets beslut
KanalavgL	L om kanalavgifter
KomL	Kommunallag
LotsningsF	Lotsningsförordning
LästavgL	L om lästavgift
NäringsL	L ang. rättighet att idka näring
OljeansvarighetsL	L om ansvarighet för oljeskador förorsakade av fartyg
RF	Regeringsform för Finland

RO	Riksdagsordning
SjöfPF	F om avgifter för sjöfartsväsendets prestationer
SjöL	Sjölag
SjömL	Sjömanslag
SkIndrL	L om säkerställande av indrivningen av skatter och avgifter
TullL	Tullag
UL	Utsökningslag
UNCLOS III	United Nations Convention on the Law of the Sea 1982

TURUN YLIOPISTON KIRJASTO

MAT.-LUONNONTIET.KIRJASTO



146 507 7199

